

L'OCTROI

Pratique actuelle. Réforme

THÈSE DE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 22 Mai 1937

PAR

Georges BLONDEAU

Président : M. J. LAFERRIÈRE.

Assesseurs { **MM. JÈZE.**
ROLLAND.

PARIS

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

17, rue de Constantinople (8^e)

1937

100000

ammonia solution

1000 20 1000 20 1000

1000000

1000000

1000000

1000000

1000000

L'OCTROI
Pratique actuelle
Réforme

L'OCTROI

Pratique actuelle. Réforme

THÈSE DE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 22 Mai 1937

PAR

Georges BLONDEAU

Président : M. J. LAFERRIÈRE.

Assesseurs } MM. JÈZE.
 } ROLLAND.

PARIS

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

17, rue de Constantinople (8°)

1937

UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

THÈSES DE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme
propres à leurs auteurs.**



INTRODUCTION

L'Octroi est un impôt local dont l'origine est très ancienne, il est attaqué depuis longtemps, puisqu'un des premiers actes de la Révolution fut sa suppression, cependant il a été rétabli quelques années plus tard et il subsiste encore actuellement.

Les reproches qu'on lui adresse sont d'origines multiples, ils peuvent cependant se grouper autour de trois considérations :

- 1) incidence de l'impôt ;*
- 2) frais de perception ;*
- 3) formalités.*

I. INCIDENCE. — On a prétendu : 1) que les taxes gênaient l'essor du commerce par les prix élevés qu'elles entraînaient ; 2) que leur poids était supporté principalement par les classes pauvres : c'est la critique classique que l'on adresse à tous les impôts de consommation.

Pour justifier ces assertions, on a étudié le mouvement des prix à l'occasion des suppressions d'Octrois soit générale, comme en Belgique, soit locales, comme à Lyon, Dijon, soit encore partielle, comme la suppression des droits sur les boissons hygiéniques en France. Les conclusions de ces enquêtes n'ont pas été concordantes, ce qui s'explique, non seulement par la considération des intérêts que leurs auteurs prétendaient défendre, mais aussi par les conditions différentes de temps et de lieu qui déterminaient le mouvement des prix dans chaque cas : période de hausse ou de baisse des prix, importance de la concurrence locale, etc.

Cependant, on peut observer que, d'une façon générale, la suppression d'une charge pesant sur le commerce n'entraîne pas une diminution correspondante des prix de détails, ceci résulte peut-être quelquefois

d'une manœuvre consciente des bénéficiaires directs du dégrèvement, mais aussi, et souvent, de l'absence de monnaie correspondant à la portion de charge qui frappait l'unité de vente au détail — elle est souvent de l'ordre du centime — ce qui empêche de faire profiter le consommateur de sa disparition. C'est ainsi que, il y a plusieurs années, l'Octroi de Paris a fait supprimer les droits qui frappaient les marrons et châtaignes ; des vérifications des prix de gros et des prix de détail furent opérées, la récolte étant sensiblement la même que l'année précédente, les prix de détail n'ont pas varié. Les résultats de la réforme ont été une perte pour les finances municipales, un gain pour les intermédiaires et une augmentation de charges pour le consommateur, car, si les prix n'ont pas baissé, le déficit occasionné a dû être comblé par une autre recette.

En ce qui concerne plus particulièrement le reproche de frapper les classes pauvres, on ajoute qu'il est aggravé par le fait que l'Octroi frappe l'unité de mesure, sans tenir compte de la qualité ; l'objet de qualité courante est donc proportionnellement taxé davantage que l'objet de luxe. Ceci ne paraît pas exact car, pour le commerçant qui supporte les droits d'Octroi, cette charge, comme toutes les autres, se répartit proportionnellement aux prix de vente, donc frappe davantage les produits à prix élevés.

Si l'Octroi était supprimé, il faudrait créer au budget communal d'autres ressources, or presque toutes les taxes proposées en remplacement frappent soit des commerçants, soit des propriétaires et encourrent le même reproche d'être finalement reportées sur les consommateurs, sans que ceux-ci soient réellement dégrevés des droits supprimés.

L'Octroi a une base plus large que toutes ces taxes, il permet de faire participer aux charges de la cité la population flottante des voyageurs et des touristes qu'il est difficile d'atteindre par un autre moyen qui ne soit pas vexatoire.

Le sujet du présent ouvrage étant le fonctionnement pratique de l'Octroi, impôt actuel — on en verra les raisons plus loin — les quelques

considérations qui précèdent ne font que rappeler un problème qui ne sera pas traité ici, quelque soit son importance ; cependant, on a pensé qu'une étude sur les Octrois ne pouvait pas ne pas en contenir un bref exposé.

II. FRAIS DE PERCEPTION. — On a reproché à l'Octroi de comporter des frais de perception très élevés, plus élevés qu'aucun autre impôt. Si l'on examine les statistiques (Annuaire statistique de la France, 1934), on constate qu'il existe en effet des Octrois dont les frais de perception s'élèvent à 30 pour cent et même à 34,65 pour cent de la recette totale, et cependant, il en existe d'autres pour lesquels cette proportion ne dépasse pas 7 à 8 pour cent. De nombreux facteurs, essentiellement variables d'un lieu à l'autre, entrent en ligne de compte pour la détermination du rendement. Ainsi qu'on le verra par la suite, les Octrois ont dû s'adapter, en marge du règlement, aux conditions de la vie économique moderne, le degré de l'évolution est fonction de l'initiative de l'organisateur du service, de l'appui qu'il rencontre auprès de la municipalité ; à cela, il faut ajouter les circonstances naturelles : activité économique de la localité et sa nature, obstacles matériels — fleuves, chemin de fer — formant le périmètre et limitant la fraude, caractère de la banlieue, etc. Enfin, on a vu certaines municipalités charger le budget de l'Octroi de dépenses étrangères aux nécessités du service. Il faut en outre remarquer que le personnel dont la rémunération est portée au passif du budget de l'Octroi assure d'autres perceptions : droits de place, d'abattoirs, et d'autres surveillances : répression des fraudes, circulation des vins et alcools etc. ; sans doute les statistiques en tiennent-elles compte dans une certaine mesure, mais, si l'on supprimait l'Octroi, il faudrait renoncer à percevoir les recettes accessoires.

III. FORMALITÉS. — L'Octroi serait une survivance des multiples barrières qui entravaient les mouvements économiques dans l'ancienne France. Conçu à une époque où les échanges commerciaux étaient réduits et effectués sur un rythme lent, il ne se serait pas adapté. Son

principe mériterait tous les reproches que déjà les Physiocrates faisaient valoir contre les douanes intérieures et son application soulèverait des difficultés toujours plus grandes en raison de la rapidité et du développement des opérations économiques modernes d'une part, et de l'archaïsme des règlements, d'autre part.

Si, pour juger du bien-fondé de ce troisième reproche, on se reporte aux textes qui régissent l'Octroi, on constate qu'en effet leur charte est toujours l'Ordonnance du 9 décembre 1814 ; des modifications ont certes été apportées sur plusieurs points, notamment par le décret du 12 février 1870, mais les principes datent de plus d'un siècle, c'est-à-dire d'une époque qui ne connaissait pas nos moyens d'échange actuels : chemins de fer, transports automobiles ; il faut bien reconnaître que ces principes ont vieilli et sont en partie inapplicables.

Il semble donc que ces critiques soient totalement justifiées, mais alors, comment expliquer le nombre important d'Octrois qui subsistaient encore en 1932¹ soit 952 ? On en a supprimé un certain nombre ces dernières années, mais on en a créé d'autres (J. O. 8. 2. 36 Question écrite N° 14.739.) Sans doute, la nécessité financière peut être à la base de cette persistance des Octrois, mais s'ils étaient aussi archaïques qu'on le prétend, ils n'auraient pu subsister.

Si des critiques d'une telle force apparente n'ont pu amener la disparition totale des Octrois, il faut qu'elles pèchent par quelque point.

En poursuivant l'étude de la situation actuelle des Octrois par des enquêtes auprès des Administrations, des redevables, en examinant la jurisprudence, on constate qu'un bon nombre d'Octrois se sont adaptés aux conditions nouvelles ; l'interprétation des prescriptions légales et des règlements s'est faite plus large, d'autres ne sont plus suivis, des tolérances sont admises, des pratiques sont nées qui ont profondément modifié le mécanisme de l'Octroi tel qu'il était prévu par les textes et en ont fait un organisme plus moderne.

1. Date de la dernière statistique officielle.

Les critiques que formulent les adversaires de l'Octroi s'adressent en grande partie à un fonctionnement théorique qu'on ne rencontre presque plus aujourd'hui ; les défenseurs de l'Octroi invoquent les nécessités financières et les imperfections des taxes de remplacement nécessaires en cas de suppression, mais, les uns comme les autres ne tiennent pas compte de l'évolution qui s'est produite. C'est la raison pour laquelle il a paru utile d'en faire un tableau.

Quelle que soit l'opinion que l'on ait sur la question des Octrois, on constate :

1) que l'Octroi a l'avantage d'assurer à la trésorerie municipale des rentrées de fonds constantes, pendant toute l'année, et que les taxes de remplacement qui présentent ce caractère sont très rares.

2) que les communes — sauf cas exceptionnel — éprouvent une très grande difficulté à se procurer des ressources équivalentes en cas de suppression des Octrois.

3) que l'Etat n'est pas en mesure de compenser les pertes qui résulteraient, pour les communes de la suppression de ceux-ci.

Dans ces conditions, on peut penser que les Octrois, s'ils ne sont pas appelés à subsister toujours, ne seront du moins pas supprimés avant un certain temps. Leur réforme n'en apparaît que plus nécessaire.

On remarquera que toute simplification de formalités, toute amélioration des conditions de perception pour le redevable entraîne, du même coup, pour l'Administration, une diminution des frais de perception, donc répond aux deux reproches formulés contre les Octrois que l'on a retenu.

C'est uniquement sous cet angle : perfectionnement du fonctionnement que l'on envisagera la réforme des Octrois.

L'objet du présent ouvrage sera l'exposé du fonctionnement pratique des Octrois, de leur adaptation aux conditions de la vie moderne, la discussion de la valeur juridique des solutions adoptées et l'étude des modifications qui permettraient de les consacrer légalement.

NOTE

Il importe d'attirer l'attention sur nos sources d'information. La majeure partie des renseignements qui sont rapportés ont été recueillis par nous au cours d'enquêtes personnelles effectuées dans de nombreux Octrois, principalement de la Région Parisienne, auprès de redevables ou d'organismes divers. Or, les pratiques décrites, bien que favorables à l'intérêt de l'Administration et des redevables sont quelquefois peu conformes aux règlements. L'Administration Supérieure en est officiellement informée, elle les tolère tant qu'une réforme législative ne sera pas intervenue, mais il lui serait difficile de paraître homologuer, si elles étaient ouvertement proclamées, des façons de faire qui, sans être certes contraires à la loi sont parfois un peu à côté des textes et prennent avec eux certaines libertés. On comprendra donc que, dans ces conditions, il ne nous ait pas été possible de toujours préciser où nous avons puisé nos renseignements. Ce que nous pouvons affirmer, c'est que tous ceux que nous utilisons viennent de source directe.

PLAN

Pour étudier le fonctionnement pratique de l'Octroi, on envisagera les formalités qu'ont à accomplir les redevables :

1) lorsque les marchandises sont introduites dans le lieu sujet à l'Octroi.

2) lorsque les marchandises sont préparées, fabriquées ou récoltées dans le lieu sujet.

Les droits d'Octroi ne frappant que les consommations effectuées sur le territoire assujéti, les marchandises une fois introduites, peuvent se trouver dans différentes situations :

1) elles sont acheminées immédiatement ou après un très court délai de l'ordre de quelques heures ou quelques jours vers une autre destination.

2) elles stationnent sur le territoire pendant un délai qui peut être très long, certaines seront réexportées, d'autres seront consommées sur place, mais leur sort n'est pas encore déterminé.

3) elles seront consommées sur le territoire, mais dans des conditions qui entraînent l'exonération des droits.

Dans ces deux cas, les procédés utilisés pour accorder l'exonération, définitive ou seulement éventuelle, présentent de grandes analogies, on les groupera dans un même titre.

4) elles seront consommées sur le territoire, la perception est définitive.

Après avoir consacré un chapitre préliminaire à l'exposé de quelques notions essentielles, on examinera, dans un premier titre, les formalités d'Octroi qu'entraîne la circulation des marchandises, dans un second titre, les conditions de l'exonération, soit définitive, soit provisoire et, dans un troisième, celles de la perception définitive, soit lors de l'introduction, soit lors de la fabrication ou récolte dans le lieu sujet.

Un chapitre sera consacré au régime particulier de l'Octroi de Paris et on concluera en dégageant les tendances apparues et en examinant les réformes qui seraient souhaitables.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

SECTION I

DE LA PUBLICITÉ DES OCTROIS

L'Octroi est une institution locale dont l'existence dépend du Conseil Municipal, sous réserve des approbations des autorités de tutelle, Préfet, Conseil d'État. Bien des considérations président à sa création ou à son maintien, en premier lieu, situation financière de la commune, état du commerce, quelquefois opinions politiques de la municipalité. D'autre part, les frais de perception de cet impôt ne restent dans des limites admissibles que pour des communes ayant une population agglomérée d'une certaine importance. Il résulte de ceci que le nombre des Octrois, par rapport à celui des communes, est assez réduit.

Le porteur d'objets soumis aux droits qui pénètre dans une agglomération doit être prévenu de la situation particulière et en somme, exceptionnelle, que constitue l'existence d'un Octroi. Ce point a une grande importance, car les tribunaux, s'attachant uniquement à la constatation matérielle des infractions, n'admettent pas l'excuse de l'ignorance que prétendrait faire valoir le redevable.

Il faut donc que la publicité des Octrois soit incontestable et qu'un redevable de bonne foi ne puisse pas ne pas la remarquer. Elle a été réglée par l'Ordonnance de 1814 qui prescrit que des poteaux, portant les mots « Octroi de... » doivent indiquer les limites du territoire auquel la perception s'étend, il est à remarquer que, généralement, ces limites sont celles de l'agglomération, elles peuvent donc ne pas coïncider avec celles du territoire communal s'il n'a pas dans son entier un caractère urbain.

Toutes les issues, mêmes les voies privées, si elles sont ouvertes à la circulation publique doivent être pourvues de cet avis. La jurisprudence a admis des équivalents : l'existence du bureau même sur les voies principales dispense d'autres indications ; dans les gares, la présence d'un employé en uniforme avertit suffisamment les redevables. Mais, à défaut de cette publicité nettement définie, il manque un élément essentiel à la contravention que constituerait normalement l'infraction à une prescription quelconque du règlement.

Lorsque le redevable éventuel connaîtra l'existence d'un Octroi, il ne sera pas encore en mesure de déterminer l'étendue de ses obligations.

La nature des objets soumis aux droits varie en effet d'une commune à l'autre. Le Conseil Municipal a la faculté de choisir les matières qu'il désire imposer sur une liste qui constitue le tarif général — actuellement celui du 1^{er} juillet 1927 (*Journal Officiel* du 3 juillet 1927, p. 6.858) — liste plus ou moins étendue suivant le chiffre de la population. Exceptionnellement, après autorisation par décret, il peut même imposer un objet qui ne figure pas au tarif général. Le taux de la taxe sera également plus ou moins élevé, toujours dans les limites, qui sont fonction de la population, du tarif général, sauf dérogation, comme il est dit ci-dessus. En outre, chaque règlement local peut édicter des formalités spéciales — mais ceci dans des limites beaucoup plus restreintes, car les textes permettent assez peu de variantes (règlement-type du 29 décembre 1926. *J. O.*, 31-12-1926, p. 13.780). Etant donnée cette diversité, les tarifs et règlements locaux doivent également recevoir une publicité suffisante pour prévenir toute contestation, ils doivent être affichés à l'intérieur et à l'extérieur des bureaux de perception. La jurisprudence semble d'ailleurs admettre que l'affichage à l'intérieur est suffisant, pourvu que ces documents soient mis à la disposition du public sans formalités, ni demande. L'Octroi de Paris ne possédant pas à proprement parler de règlement spécial, cette prescription ne lui est que pour partie applicable, le tarif seul est régulièrement affiché.

SECTION II

DÉCLARATION

Le redevable étant dûment averti de ses obligations, c'est maintenant à lui qu'il appartient d'entrer en contact avec l'Administration, ce qu'il fera par une déclaration. Avant d'aborder l'étude de la déclaration, formalité capitale qui se retrouvera continuellement dans l'examen du fonctionnement de l'Octroi, il convient d'observer qu'elle peut présenter des particularités suivant la qualité du redevable ou les circonstances, ceci fera l'objet de remarques par la suite — mais les caractères essentiels en seront étudiés dans le présent chapitre.

La déclaration se fait à un bureau périphérique, bureau central ou simple poste d'observation, dont les emplacements sont fixés par le règlement. Le maire peut cependant, par simple arrêté, **prévoir** l'ouverture de postes provisoires ou temporaires, par exemple les jours de marché.

Très souvent les poteaux indicateurs d'Octroi placés sur les voies n'aboutissant pas à un bureau portent l'interdiction, pour tous les porteurs d'objets soumis aux droits, de les emprunter et en outre, désignent le bureau auquel doit se faire la déclaration. Cette interdiction, malgré la gêne qu'elle pourrait apporter à la liberté du commerce, est licite, elle est prévue par le règlement-type ; cette consécration n'était d'ailleurs pas indispensable : passer outre à la prohibition, même dans le but de se rendre, par cet itinéraire, à un bureau de perception, entraînerait le fait matériel d'introduction sans déclaration, contravention que les tribunaux ne manqueraient pas de relever, quelle que soit l'excuse : facilité de circulation ou autres, qu'alléguerait le redevable.

Les bureaux sont en principe ouverts tous les jours, fériés ou non, mais fermés la nuit, l'horaire peut varier d'ailleurs suivant

les saisons (heure d'été, heure d'hiver), il doit tenir compte des intérêts du commerce. Lorsque cela ne nuit pas à la perception, le règlement peut prévoir que, les dimanches ou jours fériés, certains bureaux seront fermés, à la condition qu'au moins un bureau reste ouvert.

L'introduction d'objets soumis aux droits après l'heure de la fermeture des bureaux constitue une contravention. Quelquefois, les règlements prévoient que, après la fermeture des bureaux, les déclarations écrites pourront être déposées dans des boîtes spéciales placées à l'extérieur des bureaux. Les déclarations doivent alors porter toutes les indications utiles et notamment l'adresse pour permettre à l'Octroi de poursuivre ultérieurement la perception.

La déclaration est faite par le redevable de son propre mouvement. L'article 29 de l'Ordonnance du 9 décembre 1814, reproduit par le règlement-type semble faire de l'interpellation la condition préalable et nécessaire de la contravention résultant de l'introduction sans déclaration, cependant la jurisprudence ne l'a pas admis. Pratiquement, il n'y a que rarement interpellation des employés, surtout lorsqu'ils ont affaire à des redevables que leur profession met en relations habituelles avec l'Administration.

La déclaration est orale. Les préposés la transcrivent immédiatement. L'Ordonnance de 1814 prescrit la communication des lettres de voiture, connaissements, etc... La rédaction de ces pièces n'étant pas, en général, obligatoire, une difficulté se présentait : elle a été résolue par l'exigence des titres de mouvement délivrés par la Régie des Contributions Indirectes, lorsque les marchandises doivent en être accompagnées, d'une part, et par la liberté de présentation des lettres de voitures et bordereaux qui sont établis dans un intérêt privé, d'autre part. Les unes comme les autres ne sauraient d'ailleurs dispenser d'une visite si l'Administration la juge nécessaire. Mais, à l'inverse, la présentation des lettres de voiture aux préposés ne tient pas lieu, en principe, de déclaration ; cependant, lorsqu'il

s'agit de voituriers qui transportent pour le compte d'autrui et qui ne connaissent les objets qu'ils conduisent que par les indications de leurs commettants, il est admis, en général, que la production des bordereaux équivaut pour eux à la déclaration.

La déclaration doit comporter l'indication :

1) *de la quantité*, d'une manière précise, en unités du système métrique, nette, déduction faite de la tare.

Le règlement local ne doit d'ailleurs pas admettre la perception sur le poids brut, même avec cette réserve que les introducteurs auraient la faculté de débiller les objets pour en déterminer le poids net. De même, on ne pourrait, par exemple, imposer des marbres, verres ou autres objets similaires en plaques à l'unité de surface, sans tenir compte de l'épaisseur, la perception doit être proportionnée aux quantités effectivement introduites. Cependant, bien des Octrois, après entente avec les commerçants de la localité ont établi dans un but de simplification un tableau de poids moyens (par exemple en ce qui concerne les viandes, les abats sont taxés uniformément sur la base d'un poids déterminé, il en est de même pour le cent d'huîtres, pour le fromage, pour le volume de marbre d'une cheminée, etc.) L'Octroi de Paris a établi des tickets dits de chasseurs, représentant forfaitairement les droits dus par pièce de gibier, quel que soit le poids réel. Ces accords n'ont aucune valeur juridique, tout en cette matière étant d'ordre public, ils sont entachés d'une nullité absolue, mais aucune des parties n'a intérêt à les dénoncer et leur application accélère le service, sans nuire à la perception, puisque les quantités admises à forfait représentent une moyenne¹.

En cas de contestation, sur le désir d'une seule partie, il faut en revenir au droit strict. C'est alors le redevable qui doit fournir

1. Le tarif général comporte une liste de poids moyens pour les animaux de boucherie, mais elle sert uniquement à établir une correspondance entre les taux de la taxe par tête de bétail et de la taxe par kilogramme de viande dépecée.

tous renseignements utiles, quelle que soit la gêne qui puisse en résulter pour lui, ou la dépense des moyens à employer pour y parvenir.

2) *de la nature*, non pas d'une façon générale, mais avec toutes les précisions utiles à la détermination du tarif à appliquer. C'est ainsi que, par exemple, il y aura lieu de distinguer le savon ordinaire et le savon parfumé, le bois tendre et le bois dur, la charcuterie fine et la charcuterie ordinaire, les différentes espèces de poissons, chacun de ces articles faisant l'objet d'une taxation différente.

Une formule simple permet d'ailleurs de caractériser la déclaration : elle doit être telle que les agents de l'Octroi, l'ayant reçue, puissent aussitôt appliquer le tarif, sans autre élément ni recherche.

Si la déclaration est incomplète ou fausse, elle peut encore être rectifiée spontanément avant que les employés aient manifesté le désir de la vérifier ; à défaut, elle est acquise et entraîne contravention si la visite postérieure permet de découvrir une irrégularité.

SECTION III

VISITE-VÉRIFICATION

Toute introduction, qu'elle ait été ou non précédée d'une déclaration, peut donner lieu à une visite.

Les conducteurs sont tenus de faciliter les opérations de vérification aux termes de l'Ordonnance de 1814, mais cette prescription assez vague a donné lieu à des divergences d'interprétation.

D'après la jurisprudence, le rôle des redevables n'est que secondaire. Ils doivent se borner à lever les obstacles matériels qui s'opposent à la visite : ouvrir une serrure de malle, débâcher une voiture, déplacer des caisses vides qui empêchent l'accès aux marchandises, mais là doit se borner leur rôle, ils n'ont pas, en principe,

à ouvrir les caisses ni à déballer les objets à vérifier. En pratique, les manutentions nécessaires sont effectuées la plupart du temps par les redevables, surtout lorsqu'il s'agit de transporteurs : compagnie de chemin de fer, messagerie routière.

La visite complète d'un chargement entier est d'ailleurs exceptionnelle et n'est effectuée qu'au cas de soupçon précis de fraude, d'ordinaire après une inspection sommaire du chargement, une fraction en est examinée en détail ; si elle est trouvée conforme à la déclaration, les formalités s'arrêtent là ; c'est la méthode du sondage, elle a l'avantage de réduire considérablement le travail du personnel — et les frais de perception — d'accroître la rapidité des opérations pour le redevable, tout en présentant à l'Administration des garanties suffisantes. Le « sondage » s'effectue aussi dans le temps ; après une période de tolérance l'Administration, à un certain moment, arrêtera pendant quelque temps la majorité des voitures passant devant un bureau donné, puis relâchera volontairement sa surveillance. Cette pratique déjoue les tentatives de fraude et n'astreint le personnel à un surcroît de travail que périodiquement. Elle présente pourtant pour le redevable un inconvénient : s'il se présente à l'entrée du territoire un jour d'inspection renforcée, il subira un retard imprévu qui pourra déranger ses projets de tournée, de vente à un marché par exemple.

Pour permettre le contrôle, le redevable peut être astreint à conduire sa voiture au poids public, et même à y revenir après déchargement pour déterminer le poids du véhicule à vide ; il peut lui-même prendre cette initiative, et les préposés doivent s'y soumettre.

Lorsque la divergence porte sur un point de fait qui ne peut être immédiatement éclairci, les droits sont consignés et l'Administration prélève des échantillons sur lesquels sont apposés des cachets de cire par l'Administration et par le redevable, l'un de ces échantillons est remis à l'introducteur et chacune des deux parties peut

faire procéder aux expertises qu'elle estime nécessaires. Si la contestation porte sur un point de droit, si par exemple le redevable estime devoir être exonéré en raison de l'utilisation qu'il entend donner aux marchandises, les droits seront néanmoins consignés et la justice, le juge de paix avec appel possible au-dessus de 1.500 francs, tranchera le différend par la suite.

SECTION IV

IMMUNITÉ DU TRANSPORTEUR

La réglementation en matière d'Octroi rend responsable de l'accomplissement des formalités le « porteur ou conducteur d'objets de consommation ». La généralité de ces termes est nécessaire pour sauvegarder la perception des redevances, mais leur application stricte à certaines situations particulières présentait de graves inconvénients. Le transporteur d'objets pour le compte des tiers rencontre déjà des difficultés pour obtenir de ses commettants des indications concernant la nature exacte des objets qui lui sont confiés. Les Compagnies de chemins de fer ont encore certaines facilités à cet effet, car le tarif de leurs transports dépend souvent de la nature des objets ; l'expéditeur qui leur donnerait de fausses indications encourrait une contravention, mais les renseignements, même dans ce cas, manquent de la précision indispensable à la déclaration d'Octroi. Les transporteurs routiers ne sont pas, eux, aussi bien placés à ce point de vue ; mais, dans l'un et l'autre cas, il est encore plus difficile d'obtenir les indications relatives à la tare ou à la contenance nette, qui ne présentent aucun intérêt direct pour le transport.

En outre le transporteur peut être induit en erreur et il ne possède généralement pas de moyens de vérification. Dans ces conditions,

lui imposer une responsabilité entière vis-à-vis l'Octroi équivalait à le charger d'un risque supplémentaire qui, pour un commerçant, se traduit par une augmentation du tarif de ses prestations. La même difficulté se présentait d'ailleurs en matière de contributions indirectes, et c'est à cette situation que la loi du 21 juin 1873 est venue remédier sans préjudicier aux intérêts de l'Administration. Un arrêt de la Cour de Cassation, Chambres réunies, du 4 mars 1895 (S. 95-1.154) a décidé que ce texte était applicable en matière d'Octroi. Les transporteurs ne seront pas considérés, eux et leurs préposés ou agents, comme contrevenants, lorsque, par une désignation exacte et régulière de leurs commettants, ils mettront l'Administration en mesure d'exercer des poursuites contre les véritables auteurs de la fraude.

Mais le transfert de la responsabilité n'est pas de droit comme pourrait le laisser supposer la lecture du texte. Lorsqu'un transporteur invoque cette prescription, soit lors de la rédaction du procès-verbal, soit postérieurement, l'Administration se trouve en présence de deux redevables et c'est à la justice qu'il appartiendra de déterminer lequel est l'auteur véritable de la fraude. (Crim. 29-12-26 ; *Bulletin C. I.* 1927, p. 41.) Il subsiste en effet à la charge du transporteur des obligations qui lui sont propres : il doit accomplir toutes les formalités prévues par les règlements, (Bastia 6-11-1901 ; D. P. 1905 2.383) la seule latitude exorbitante du droit commun qu'il ait, est de ne connaître le chargement qu'il introduit qu'à travers les indications fournies par ses commettants. Toute autre inexactitude est la cause d'une contravention qu'il ne pourra transférer. Le transporteur, après avoir désigné ses commettants, devra prouver sa bonne foi, elle résultera de la production des bordereaux, feuilles d'envoi souscrits par ceux-ci.

Il est à remarquer que, la culpabilité du transporteur étant ou non retenue, les moyens de transport peuvent rester saisis pour la sûreté des amendes, à défaut de consignation de leurs maxima.

C'est très généralement l'expéditeur qui est responsable des fraudes imputées au transporteur, il se peut cependant que ce soit le destinataire ; ce sera le cas lorsque celui-ci aura donné mandat au transporteur de lui rapporter des marchandises livrées en gare ou en dehors du lieu sujet sans lui donner les précisions nécessaires à la souscription d'une déclaration exacte et complète. Toutes les contraventions relevées ne donnent pas lieu à poursuite, c'est suivant les distinctions faites ci-dessus que l'Octroi déterminera le redevable avec lequel il transigera le cas échéant.

PREMIÈRE PARTIE

LES MARCHANDISES EN COURS DE CIRCULATION

L'Octroi est un impôt qui frappe exclusivement les consommations effectuées dans l'intérieur du lieu sujet, c'est, en principe, au moment de l'introduction sur le territoire que les droits sont perçus ainsi qu'on le verra par la suite.

Lorsque les marchandises doivent être réexportées à brève échéance, il faut donc :

1) les exonérer de tout droit.

2) les soumettre à une certaine surveillance afin d'éviter la fraude qui consisterait, sous le couvert d'un simple transit, à les introduire définitivement sans payer de droits.

Comment doit se faire ce contrôle ? C'est là un des points les plus délicats du fonctionnement de l'Octroi. Le contribuable, tout en protestant contre l'impôt qui le frappe personnellement, en admet la nécessité. Le commerçant qui introduit des marchandises consentirait peut-être à payer des droits d'assez bonne grâce, mais ce qui provoque ses réclamations, c'est surtout l'accomplissement des formalités dont l'utilité n'apparaît pas immédiate, de celles qui n'aboutissent pas à une perception. Le redevable a alors non seulement l'impression qu'on le brime, qu'il perd son temps, mais

aussi l'impression que l'employé qui le contrôle travaille inutilement, sans profit pour la collectivité. Or, si des formalités donnent lieu à ces critiques, ce sont celles prévues par les règlements pour les marchandises qui ne font que traverser le territoire sans arrêt, puisque, par définition, elles ne doivent aboutir à aucun résultat tangible pour une administration fiscale, à aucune entrée de fonds. Et cependant elles sont prescrites d'une façon absolue par les règlements. Quels sont les principes généraux et leurs modalités d'application ?

CHAPITRE PREMIER

Circulation par voie de terre

SECTION I

PRINCIPES

§ I. — Passe-debout, escorte

Lorsque les marchandises pénètrent sur le territoire, soit pour le traverser, soit pour y séjourner moins de 24 heures, le conducteur doit souscrire une déclaration en règle, complétée par l'indication des lieux de départ et d'arrivée. Quelquefois, il lui est prescrit d'indiquer le lieu de sortie du territoire, mais ceci n'a qu'une valeur d'indication et ne correspond pas à une obligation.

Les droits doivent ensuite être consignés, ou cautionnés et un titre de mouvement, le *passe-debout* est délivré ; les droits seront remboursés à la sortie — ou la caution déchargée — après vérification de l'intégrité du chargement tel qu'il est décrit au passe-debout. Reste néanmoins à la charge du redevable la valeur du timbre figurant sur le titre, soit 0 fr. 50.

Un procédé plus simple de contrôle et en même temps plus efficace : l'*escorte*, consiste à faire accompagner le chargement par un préposé qui ne le perdra pas de vue ; lorsqu'elle sera accordée, il ne sera pas nécessaire de faire consigner ou cautionner les droits ; ce procédé semble parfait, mais il a contre lui deux graves défauts :

pour l'Administration, il nécessite un nombreux personnel et pour le redevable, il est coûteux, l'escorte est en effet communément taxée à 8 ou 10 francs pour une grande ville, aussi n'est-elle exceptionnellement accordée. Néanmoins l'Octroi de Paris ne la refuse jamais ; lorsque le personnel nécessaire ne se trouve pas au bureau, on se contente de plomber le chargement entier, mais pour cela encore faut-il qu'il s'agisse d'un chargement complet dont aucun élément ne peut être tenu en dehors du passe-debout pour être livré sur le territoire. Il est perçu un droit pour l'apposition des plombs.

Certains règlements prévoyaient que le conducteur de marchandises muni d'un passe-debout ne devait pas s'arrêter sur le territoire, dans ce cas, il ne pouvait y avoir déchargement sous aucun prétexte ; le règlement-type de 1926 ne contenant pas cette prescription, il semblerait qu'elle ne soit plus licite.

Il n'y a pas lieu à délivrance de passe-debout lorsque les marchandises ne font que traverser le territoire sans y séjourner et que l'Octroi est « à bureau central ». On désigne par cette expression un Octroi qui ne possède pas de bureaux périphériques, mais un seul bureau, généralement au centre de l'agglomération — très souvent à la mairie ou à l'abattoir. Dans ce cas les déclarations, même pour introduction définitive et donnant lieu à perception, ne peuvent être prescrites lors du franchissements de la limite du territoire assujetti, elles doivent seulement être préalables au déchargement. Or, lorsque les marchandises ne font que traverser le territoire, il n'y a pas déchargement, la suppression du passe-debout n'est que la conséquence logique de la situation particulière de ces villes, dites aussi villes ouvertes. Lorsque les marchandises doivent séjourner au plus 24 heures sur le territoire, la règle de droit commun reprend son empire, sauf en ce qui concerne l'escorte qui n'est jamais prévue. La durée maxima fixée par le règlement-type pour la validité des passe-debout est de 24 heures. Si le conduc-

teur est retenu au-delà de ce temps, il pourra convertir son titre en *transit*.

§ II. — Passe-debout intercommunal

Un décret du 19 juillet 1912 a innové en la matière, il a créé le *passe-debout-intercommunal*. C'est un titre de mouvement délivré par l'Octroi d'une commune dont le règlement le prévoit expressément ; il est établi après déclaration et cautionnement ou consignation des droits exigibles dans les divers Octrois compris dans l'itinéraire du chargement et pour celui-ci. Il faut encore que le chargement ait une destination unique. Le conducteur muni de cette pièce n'aura plus à subir, en cours de route, d'autres formalités que le visa de ce titre à chaque Octroi rencontré ; au lieu de destination, le passe-debout sera apuré.

Cette faculté, utilisée régulièrement, aurait été un sensible perfectionnement, mais elle est restée ignorée. C'est qu'en effet ce système, s'il présentait des avantages sur le fonctionnement prévu par les textes, était inférieur à celui que l'on applique dans la plupart des Octrois.

SECTION II

APPLICATION

Cinq sections seront consacrées à l'étude de la pratique en matière de passe-debout.

§ I. — Cas général

La pratique en matière de passe-debout est extrêmement variable d'un Octroi à l'autre.

Sans doute, il existe un certain nombre d'Octrois qui délivrent des passe-debout, mais ils ne constituent pas une majorité et, en

outre, ces passe-debout ne sont ni consignés ni cautionnés, au moins lorsque les redevables sont connus et solvables ; ils permettent simplement d'effectuer à la sortie une visite pour constater l'intégrité du chargement introduit ; en cas d'irrégularité, les droits sont suffisamment garantis par la saisie des moyens de transport. Le passe-debout peut être remplacé par le signalement téléphonique du chargement, transmis par le bureau d'entrée au bureau de sortie. Dans les deux cas, l'Octroi est en possession de renseignements suffisants pour percevoir les droits en cas de non représentation des marchandises à la sortie.

Dans le plus grand nombre des Octrois le conducteur déclare à l'entrée, en déposant ses bordereaux de livraison à l'appui, s'il a des livraisons à effectuer dans la localité ; dans l'affirmative, il est délivré un passe-debout pour le surplus du chargement, après paiement des droits afférents à la livraison ; dans la négative, le bordereau est simplement timbré et visé, et aucune visite, ni même aucun arrêt ne sont faits à la sortie. La répression des fraudes est assurée uniquement par les *brigades de ville* qui effectuent les rondes nécessaires et demandent les quittances d'Octroi aux commerçants chez lesquels se font des livraisons.

Il arrive d'ailleurs que les livreurs soient connus des employés, ils se bornent alors à indiquer du geste, au passage, qu'ils ont ou n'ont pas de déclaration à faire, et dans le second cas, ils ne marquent aucun arrêt, ceci est évidemment la simplification idéale ; elle est possible sans préjudice pour l'Octroi à condition que soit exercée par ailleurs une certaine surveillance en ville et que les redevables le sachent. Lorsque le conducteur annonce au bureau d'introduction un arrêt d'une certaine durée dans les limites de l'Octroi, la règle est alors appliquée et il y a délivrance du titre.

Le règlement prévoit qu'en cas de changement de moyens de transport ayant pour effet de rendre plus difficile la vérification à la sortie, les employés devront être appelés, ceci donne aux préposés,

d'une façon incontestable, le droit de surveiller les transbordements, s'ils le jugent utile.

On n'a envisagé jusqu'ici que les cas généraux, c'est-à-dire ceux des commerçants ou industriels qui transportent habituellement un chargement homogène sur de faibles distances ne comportant la rencontre que de peu d'Octrois ; les formalités sont alors peu nombreuses et les pertes de temps sont, en somme, minimales. Mais il est des situations qui se seraient encore moins facilement accommodées de l'application stricte des règlements, elles font l'objet de mesures spéciales ainsi qu'on va le voir.

§ II. — Transporteurs

Par transporteurs ou messagers, on entend les entrepreneurs qui se chargent de transporter par la route, pour le compte d'autrui, des marchandises et, plus spécialement, sur de longues distances. Il semblerait que leur profession s'accommode parfaitement de l'Octroi, puisque ce sont eux, et eux seuls que l'Ordonnance de 1814 pouvait viser, et cependant il n'en est rien. L'auteur n'a pu trouver de renseignements sur la pratique administrative à l'époque du roulage, cependant on peut imaginer que, dans les parcours de ville à ville qui exigeaient des jours et parfois des semaines, des arrêts d'une demi-heure ou même davantage à un bureau d'Octroi, n'exerçaient pas une grande influence sur la régularité des transports ; d'autre part, cette halte forcée permettait aux chevaux de se reposer un moment, on avait donc le temps d'accomplir à la lettre les formalités prévues par les règlements. La situation est aujourd'hui complètement modifiée, les transporteurs automobiles parcourent des distances énormes, les camions rapides ont des horaires très tendus sur lesquels un quart d'heure représente une perte de temps considérable ; la question des repos n'intervient pas, car les chauffeurs se relayent pour les grandes distances, sans que la voiture cesse de rouler et, enfin, pour jouir d'une plus grande tranquillité

circulation, ces messagers voyagent le plus souvent la nuit, à une heure où les bureaux d'Octroi sont fermés. Certains bureaux prévoient, il est vrai, le dépôt de déclarations dans des boîtes aux heures de nuit, mais ceci ne permet que l'introduction, et non la traversée en passe-debout. Il y avait là une impossibilité absolue d'appliquer les règlements.

Pendant la nuit, tous les Octrois — celui de Paris étant excepté — tolèrent le passage des transporteurs sans aucune formalité. Cependant, des rondes parcourent le territoire, pour empêcher tout déchargement clandestin.

Pendant le jour, les bureaux étant ouverts, la situation n'est plus uniforme. Certains Octrois laissent encore passer les transporteurs sans aucune formalité, ceci est principalement le cas pour les communes qui se trouvent sur des voies de grandes communications ; les préposés connaissent d'ailleurs les services réguliers qui ne font que traverser le territoire sans s'y arrêter jamais. D'autres Octrois ont imposé aux transporteurs des itinéraires particuliers. Cette prescription ne doit pas être confondue avec la prohibition de certaines voies dont il a été question plus haut. Les voies interdites doivent en effet être nommément désignées, et il n'est pas possible, par ce moyen, d'éliminer toutes les voies à l'exception de celles que l'on veut faire emprunter. Aussi cette mesure n'est-elle qu'officieusement prescrite ; sa violation ne saurait entraîner par elle-même aucune sanction pénale à la charge du contrevenant, il s'expose uniquement à des visites et, même si le transporteur est en règle, cette mesure lui sera désagréable par la perte de temps qu'elle occasionnera, aussi se conformera-t-il de bon gré aux indications qui lui seront données. Comme on ne lui prescrira que d'user des voies de grandes communications constituant son itinéraire normal, il ne souffrira pas de cette exigence qui, par ailleurs, simplifiera le contrôle de l'Administration. Les tournées sauront que tout transporteur rencontré en dehors des grandes voies est vraisemblable-

blement un fraudeur et que, par contre, la circulation sur les grandes routes ne nécessite pas leur surveillance.

Lorsque, exceptionnellement, un messager est arrêté à l'entrée, soit à titre de sondage, soit parce qu'il n'est pas encore connu du service, les formalités ne comportent jamais délivrance d'un passe-debout avec cautionnement ou consignation des droits ; on se borne à comparer le chargement, ou une fraction de celui-ci, avec les bordereaux d'expédition, et à apposer sur ceux-ci un cachet qui servira de preuve de la visite en cas de nouvel arrêt par une ronde.

Si un transporteur est contrôlé la nuit par une ronde à l'intérieur du lieu sujet, elle ne relèvera jamais l'absence de passe-debout, elle se bornera à vérifier s'il n'y a pas déchargement clandestin.

§ III. — Les grands magasins

Toute agglomération d'une certaine importance possède actuellement un ou plusieurs magasins du type « grand magasin », soit à rayons multiples, soit spécialisé dans l'alimentation.

En ce qui concerne l'Octroi, le caractère le plus distinctif du « grand magasin » est la livraison à domicile. Elle se fait par voitures dont le chargement est toujours morcelé à l'extrême, chaque client ne se faisant livrer qu'une faible quantité d'objets de la même nature. Il s'y trouve des objets communément taxés : alimentation, comestibles, savons, produits d'entretien.

Si l'agglomération dans laquelle se trouve le siège du commerce est seule soumise à l'Octroi une première difficulté se présentera. L'Octroi n'arrêtera certes pas les voitures à la sortie, mais le commerçant a payé les droits à l'introduction, ou, ayant bénéficié de l'entrepôt, ou de la reconnaissance à la sortie, il les paiera s'il ne justifie pas avoir fait sortir du territoire les objets taxés selon des modalités qui seront étudiées dans la seconde partie. Or les marchandises ne sont reconnues à la sortie que si elles sont présentées en quantité

d'une importance déterminée par les règlements ¹; le grand magasin ne pourra pas toujours réunir ces quantités dans une seule voiture. Cependant, ce premier point ne présente pas une importance considérable, le grand magasin sera, au pis aller, obligé de maintenir pour ses livraisons extérieurs le même prix de vente qu'à l'intérieur du lieu sujet, et on constate bien souvent que les commerçants établis en dehors du centre soumis à l'Octroi sont dans la nécessité de vendre aux mêmes prix que leurs concurrents soumis à l'Octroi, car ils ont une clientèle plus réduite que ces derniers.

Certains magasins de la région parisienne ont cependant dans leurs catalogues deux séries de prix, les uns valables pour Paris, les autres pour la Banlieue, ceci provient de ce qu'ils possèdent un dépôt dans une commune dépourvue d'Octroi, ou un entrepôt dans une localité qui leur consent un abonnement.

La question sera plus complexe si, avant le domicile du client, la voiture doit traverser plusieurs territoires soumis à l'Octroi ; ceci est particulièrement le cas dans la région parisienne. Si, suivant la lettre des règlements, le livreur était astreint à prendre un passe-debout et à consigner ou cautionner les droits à l'entrée de chaque territoire, on imagine la perte de temps considérable que cela entraînerait, surtout si l'on tient compte de la multitude d'objets qui peuvent être soumis aux droits, aussi, dans la pratique, la situation est-elle tout autre. Lorsque la voiture traverse le territoire sans y effectuer de livraison, la situation est identique à celle du transporteur, les solutions sont identiques ; suivant leur libéralisme les Octrois, ou bien n'arrêtent pas les voitures, ou bien exigent la communication de l'ensemble des bordereaux du chargement et les vise après avoir vérifié qu'aucun ne concernait des objets destinés au territoire de la commune.

Lorsqu'une partie du chargement doit être livrée dans la com-

1. Représentant 1 fr. ou 2 fr. de droits suivant la population de la commune.

mune, la voiture s'arrête à l'Octroi pour souscrire la déclaration des objets introduits définitivement et payer les droits ; le reste du chargement fait ensuite l'objet d'un passe-debout, afin de permettre à l'Octroi la vérification, à la sortie, des quantités réellement livrées ; d'autres Octrois se contentent, dans ce cas également, de viser les bordereaux des objets réexportés.

Les grands magasins, lorsqu'ils livrent, voient leurs commandes refusées dans une assez forte proportion, dans ce cas, ils perdent purement et simplement les droits d'Octroi, car ceux-ci ont été payés définitivement lors de l'introduction et ne peuvent en aucune façon être remboursés à la sortie.

Il faut ajouter que les grands magasins ne cherchent aucunement à frauder, pour l'excellente raison qu'ils n'y ont aucun intérêt, car les droits sont mis à la charge du destinataire, et, d'autre part, les ennuis, visites complètes, etc. que ne manquerait pas de leur causer une seule fraude constatée leur porteraient un préjudice considérable.

Lorsque la voiture de livraison contient des objets soumis aux droits et livrables dans la commune, les préposés délivrent au livreur une quittance globale des droits payés ; ceci donne souvent lieu à contestation, le livreur demandant des quittances pour chaque livraison particulière afin de récupérer plus facilement les droits sur les destinataires. Quel que soit le travail supplémentaire que cela impose aux préposés, il semble bien qu'ils n'aient pas de raison valable de s'opposer à ce désir, motivé par un intérêt légitime.

§ IV. — Expositions — Foires et marchés

A. *Exposition.* — Lorsque des objets soumis à l'Octroi sont introduits dans un lieu sujet pour figurer dans une exposition, ils sont soumis au régime du transit que l'on étudiera plus loin.

B. *Foires et marchés.* — Les foires et marchés se distinguent

des expositions en ce que les objets qui y figurent peuvent être vendus, donc devenir passibles de droits. D'une façon générale, les introductions effectuées par les commerçants forains qui se rendent au marché donnent lieu à la délivrance d'un passe-debout ; à la sortie du territoire, après le marché, la déclaration des quantités sorties permet, par différence, de déterminer celles qui ont été vendues et sur lesquelles les droits sont perçus.

En général, ce passe-debout n'est ni consigné, ni cautionné, bien que l'absence de cautionnement et de consignation n'ait été expressément prévue par les textes qu'en ce qui concerne les bestiaux amenés aux foires.

Sans doute, cet usage du passe-debout n'est pas conforme à sa destination normale : le passe-debout est, en principe, un mode d'exonération, alors qu'ici on le transforme en un instrument de perception. Mais il n'y avait pas d'autres moyens d'assurer à la fois la franchise aux marchandises qui seront réexportées et la perception sur les autres.

C'est ce qu'a reconnu une circulaire des Contributions Indirectes du 14 avril 1933 qui a préconisé cet usage du passe-debout.

Si la localité dans laquelle un forain possède sa resserre est pourvue d'un Octroi, il y bénéficiera de l'entrepôt commercial, de la reconnaissance à la sortie, ou d'un abonnement commercial.

De la situation des forains, on peut rapprocher celle de certains commerçants ambulants vendant les produits qu'ils transportent dans une voiture-magasin, ceci se rencontre principalement dans les campagnes, il n'y a rien à en dire ici, car les agglomérations rurales n'ont en général pas d'Octroi. On étudiera dans la troisième partie un cas particulier que l'on trouve principalement dans la Région Parisienne : les livraisons matinales de beurre, œufs, etc. (carnet de livraison).

§ V. — Transports en commun

La question du transit des marchandises par véhicules de transports en commun se présente surtout dans la banlieue parisienne. En Province, il est assez rare que plusieurs localités soumises à Octroi soient voisines.

L'introduction d'objets assujettis aux droits par tramways, autobus, sera étudiée dans la seconde partie, on peut cependant préciser dès maintenant que le contrôle dans les véhicules même est exceptionnel, du moins dans la région parisienne. Il en résulte que le transit se fait sans aucune formalité, puisqu'il n'est pas surveillé et reste ignoré la plupart du temps. Toute possibilité de déclaration est même retirée au redevable qui ne quitte pas la voiture, puisque les préposés ne se présentent pas dans celle-ci ; il n'y aurait d'ailleurs pas délivrance de passe-debout si un redevable bénévole soucrivait cependant une déclaration en descendant de voiture pour repartir immédiatement par la même voie.

SECTION III

TRANSIT

Lorsque le conducteur d'objets soumis aux droits, a l'intention de séjourner plus de 24 heures sur le territoire de la commune, il demandera à être admis au bénéfice du *transit*. Les formalités sont les mêmes que pour l'obtention d'un passe-debout. Le règlement-type spécifie que les marchandises objets du transit resteront sous la surveillance des préposés. La durée du transit ne peut dépasser 3 jours, cependant le maire, sur avis du Préposé en chef, peut accorder une prolongation. Dans un grand nombre d'Octrois, cette prolongation est toujours accordée, et la plupart du temps, sans aucune justification. La durée du transit est limitée, car on veut éviter que,

par le moyen de prolongations répétées, on n'arrive à une situation identique à celle que procure l'entrepôt, sans avoir cependant à solliciter l'admission à ce dernier bénéfice.

Dans certains cas particuliers, les transits peuvent être prolongés pour d'assez longues périodes, lorsqu'il s'agit d'échafaudages dont le séjour sur le territoire de la commune peut atteindre plusieurs mois. Comme on le verra dans la seconde partie, l'entrepôt ne pourrait être accordé si l'entrepreneur propriétaire du matériel ne résidait pas dans le lieu sujet.

Le transit peut ne pas être demandé de prime abord par le redevable, il peut être obtenu par transformation d'un passe-debout lorsqu'un cas de force majeure ou un accident reconnu par les autorités locales retiendra le transporteur au-delà du délai de 24 heures. En pratique, les Octrois se montrent souvent très larges dans l'appréciation du fait générateur du retard, la plupart se contentent de l'indication du lieu où séjournent et séjourneront les marchandises.

Le transit existe également dans les Octrois à bureau central.

CHAPITRE II

Circulation par voie de fer

Il n'est pas possible d'appliquer aux transports par chemin de fer les règles qui ont été prévues uniquement pour le transport par la route : l'entrée comme la sortie du territoire soumis aux droits ne peut donner lieu à aucune formalité, ceci est évident. D'ailleurs si la marche régulière des trains s'oppose à toute vérification pendant le parcours, elle s'oppose de même à toute fraude.

Un texte est intervenu pour l'Octroi de Paris, le décret du 19 décembre 1859. Sans doute les objets introduits dans Paris sont sous la surveillance générale de l'Octroi dès qu'ils ont franchi les limites du territoire, mais les formalités relatives au passe-debout ne doivent être accomplies *qu'à la sortie de l'enceinte du chemin de fer*. On peut en somme dire que cela revient à exterritorialiser le chemin de fer, du point de vue de l'Octroi. Mais le décret de 1859 est spécial à l'Octroi de Paris et c'est la jurisprudence qui a dû suppléer à l'absence de textes pour la Province.

La Cour de Cassation a d'abord affirmé que les voies de chemin de fer et les gares ne sauraient être considérées comme placées fictivement hors du périmètre et affranchies par suite des formalités diverses relatives à l'introduction, mais après avoir ainsi rendu hommage à une règle qu'elle allait, en fait, tourner, elle a constaté que ces formalités étaient inapplicables lorsque les objets ne font que traverser le périmètre de l'Octroi (30.4.81. D. 81.1.135).

L'exemption résulte en quelque sorte d'un cas de force majeure qui est l'observation des arrêtés administratifs légalement intervenus,

imposant aux Compagnies des conditions de rapidité et de régularité particulières. On est donc pratiquement parvenu, par des moyens détournés, à établir en Province la même situation qu'à Paris.

Jusqu'ici, on a envisagé le cas de marchandises qui traversaient le territoire sans déchargement. Si elles sont déchargées pour être changées de train et qu'elles quittent le territoire, sans être sorties de l'enceinte du chemin de fer, l'exemption de toute formalité se comprend parfaitement dans le système parisien du décret de 1859, mais il devient plus difficile d'expliquer quelles sont les bases juridiques de la pratique identique en Province ; on peut reprendre les motifs de la Cour de Cassation, mais ils paraîtront bien spécieux et c'est là surtout que le défaut d'un texte se fait sentir. Toutefois, il ne semble pas que ces points puissent actuellement donner lieu à contestation.

A Paris comme en Province, l'immunité des objets qui traversent le territoire n'est accordée que si l'Administration de chemin de fer prend soin de séparer les marchandises transportées de ses propres ateliers et dépôts, les préposés de l'Octroi ont d'ailleurs la faculté de s'introduire dans l'enceinte pour effectuer toutes les vérifications ou surveillances qu'ils jugeraient utiles.

Lorsque le transit des marchandises résulte non pas d'un transport ininterrompu mais d'une arrivée suivie de réexpédition, même immédiate, le droit commun reprend son empire et le destinataire qui se bornerait à transporter les objets du local d'arrivée de la gare au local de départ devrait accomplir en principe toutes les formalités prévues par le règlement. C'est qu'en effet le cas de force majeure qui empêchait l'accomplissement de toute formalité à l'entrée a disparu. Le plus souvent, l'opération sera simplement signalée aux préposés qui se borneront soit à l'enregistrer, si l'opération a lieu dans l'enceinte d'une gare de marchandises dont les accès seuls sont surveillés par l'Octroi, soit de plus, à la surveiller si l'opération nécessite la sortie du périmètre de la gare.

On pourrait se demander pourquoi l'Octroi note cette opération qui se passe sous son contrôle, sans fraude possible, c'est que, périodiquement, l'Administration vérifie sur les registres des Compagnies de chemin de fer les arrivages d'objets soumis aux droits. Or, la preuve d'une expédition identique et faite le même jour ne justifierait en aucune façon l'absence de déclaration pour l'arrivage et il y aurait contravention.

CHAPITRE III

Navigation

Aucune règle spéciale n'est formulée par les règlements en matière de passe-debout pour les marchandises circulant par eau ; elles devraient donc traverser le lieu sujet sous passe-debout cautionné ou consigné, mais, là encore, la pratique a introduit des adoucissements, la plupart du temps les bateaux traversant simplement le lieu sujet ne seront pas arrêtés et les mariniers ne souscriront aucune déclaration. Même à Paris, depuis 1923, la circulation sur la Seine et les canaux est libre et les pataches qui recevaient les déclarations à l'entrée ont été supprimées.

DEUXIÈME PARTIE

Arrivée au lieu de destination EXONÉRATION DES DROITS

Dans cette seconde partie, on étudiera la situation à l'arrivée au lieu de destination des marchandises dont l'introduction ne donne pas lieu à perception immédiate ou définitive des droits.

L'exonération peut être momentanée ou définitive. On en verra les conditions dans les deux chapitres suivants.

CHAPITRE PREMIER

Exonération momentanée ou éventuelle

Les droits d'Octroi ne sont exigibles que sur les consommations d'objets taxés effectuées dans le lieu sujet ; il en résulte qu'un commerçant dont la clientèle ne réside pas entièrement sur ce territoire n'est pas redevable pour toutes les marchandises taxées qu'il importe.

Comme il n'est pas possible de déterminer au moment de l'introduction la quantité des objets qui sera réexportée, donc exonérée, et la quantité qui sera consommée sur place, donc taxée, deux systèmes sont possibles :

1^o exonérer le tout, sauf à percevoir par la suite ce qui correspondra à la consommation locale, *c'est le principe de l'entrepôt*.

2^o percevoir sur le tout, sauf à rembourser par compensation ce qui correspondra à la réexportation, *c'est le principe de la reconnaissance à la sortie*.

SECTION I

ENTREPOT COMMERCIAL

On peut définir *l'entrepôt* la faculté de recevoir dans un local déterminé, et en franchise des droits, des objets qui y sont régulièrement soumis. Les droits ne sont exigibles qu'au moment de la sortie de local — appelé également *entrepôt* — à destination de l'intérieur du lieu sujet ; lorsque la sortie est à destination de l'extérieur, l'exonération devient définitive.

On voit que, en plus de son but propre : l'exonération des objets exportés, l'entrepôt assure également au commerçant un autre bénéfice : le crédit des droits sur les objets qui finalement ne seront pas exonérés. Tant que les marchandises ne sont pas vendues et livrées, le commerçant n'a aucun débours à consentir ; l'impôt ne sera perçu qu'au moment où il y aura certitude de récupération de cette somme, c'est-à-dire au moment de la livraison.

§ I. — Entrepôt réel

Il y a *entrepôt réel* lorsque les marchandises soumises aux droits sont placées dans un magasin public, sous la garde de l'Administration.

A l'introduction dans le lieu sujet, les marchandises destinées à l'entrepôt réel font l'objet d'un titre de mouvement qui est visé ensuite par les préposés à l'arrivée à l'entrepôt, après vérification de l'intégrité du chargement. On délivre au déposant un récépissé ; le redevable a librement accès auprès de ses marchandises afin de leur donner les soins que nécessite leur conservation ; les objets entreposés peuvent être vendus ; il y a en ce cas, retrait du premier récépissé et délivrance d'un second. L'Ordonnance de 1814 accorde à l'Administration le droit de prendre toutes mesures utiles pour la conservation des dépôts et celui de provoquer leur mise en vente pour rentrer dans ses frais.

Les marchandises peuvent être retirées par le déposant sur présentation du récépissé et après paiement des frais de magasinage ; si les marchandises doivent être transportées à l'intérieur du lieu sujet, les droits sont immédiatement perçus ; si elles doivent être exportées, elles sont accompagnées d'un titre de mouvement qui sera visé, après vérification, par les préposés du bureau de sortie.

L'Administration est responsable de tout dépérissement survenu par sa faute aux marchandises entreposées mais la preuve doit en être faite par le redevable.

Ce système était utilisé principalement pour les boissons hygiéniques, depuis la suppression des droits d'Octroi les frappant, les entrepôts réels ont presque partout disparu. Ils offraient toute sécurité à l'Octroi mais ils étaient onéreux pour le redevable, et aussi pour l'Administration qui devait assumer les frais du local et de la garde, sans pouvoir prétendre au monopole de l'entrepôt, car l'entrepôt à domicile subsistait.

§ II. — Entrepôt à domicile ou fictif

Dans l'*entrepôt à domicile*, le magasin où sont déposées les marchandises appartient au commerçant, les marchandises restent en sa possession et sous sa garde.

1) Conditions d'admission

L'admission au bénéfice de l'entrepôt constitue une faculté légale qui ne peut être refusée lorsque le commerçant qui la sollicite se trouve dans les conditions voulues ; cependant, elle doit faire l'objet d'une décision de l'autorité administrative, en l'occurrence, le maire. La preuve de l'admission ne peut résulter que de la production de l'arrêté qui l'a prononcée, et non des présomptions que pourraient constituer une lettre du maire ou la tolérance administrative de longue durée.

Le pétitionnaire doit à l'appui de sa demande :

1^o déclarer les marchandises qu'il compte entreposer, car le bénéfice n'est valable que pour une catégorie déterminée d'objets, par exemple l'admission à l'entrepôt pour les bestiaux sur pied ne saurait valoir pour les viandes dépecées. L'entrepôt doit être accordé pour tous les objets inscrits au tarif ; ce point a été autrefois contesté, il est maintenant fixé par le règlement.

2^o s'engager à acquitter les droits sur les quantités dont la sortie ne serait pas justifiée.

3° désigner exactement les locaux où seront déposées les marchandises, ces locaux doivent être aménagés de telle sorte que les mesures soient facilitées par la disposition même des lieux, ceci en vue de *l'exercice*.

4° désigner une caution, ou déposer un cautionnement en garantie des droits dus.

Comme on l'a vu plus haut, le système de l'entrepôt comporte au bénéfice du redevable le crédit des droits jusqu'au moment de la sortie de l'entrepôt pour les marchandises qui seront consommées dans le lieu sujet. Il y avait là pour les communes un risque de non-recouvrement, c'est pourquoi le décret du 10 juillet 1912, les a autorisées à insérer dans leur règlement l'exigence, soit d'une caution, soit d'un cautionnement, mais le choix entre ces deux sûretés est laissé au redevable, l'Administration ne peut le contraindre à adopter l'une à l'exclusion de l'autre. Lorsque la solvabilité de la caution ou le montant du cautionnement paraissent être devenus insuffisants à l'Administration, soit par suite de l'augmentation des quantités entreposées, soit par suite de la situation commerciale du redevable et de la diminution de sa solvabilité, il lui est loisible de demander une seconde caution, ou une augmentation de cautionnement.

5° justifier d'une première introduction de marchandises représentant un minimum de droits, qui peut atteindre au plus 20 fr., si la population agglomérée est inférieure à 20.000 habitants, et 40 fr. si la population est supérieure à 20.000 habitants. Ces chiffres fixés par le règlement, mettent fin à la diversité et à l'arbitraire des minima établis par les conseils municipaux. Ces minima, dans certains cas, étaient tellement élevés qu'ils constituaient une véritable exclusion soit de tous les commerçants, dans le but d'augmenter le produit de l'Octroi, soit de quelques uns d'entr'eux qui, à la suite d'intrigues auprès du Conseil municipal, parvenaient à obtenir

une situation favorisée par rapport à leurs concurrents moins importants.

Cette dernière condition a pour but de ne laisser accéder au bénéfice de l'entrepôt que les commerçants qui y ont un intérêt réel, elle limite du même coup le nombre des entrepôts qui constituent pour l'Octroi une complication du service. Les communes ont la faculté d'abaisser les minima à l'introduction, mais elles n'y ont pas intérêt, ainsi qu'on vient de le voir, sauf à ne s'écarter des chiffres prescrits que dans la mesure où la différence leur permettra de fixer un chiffre rond plus commode pour la perception, si par exemple 20 fr. de droits correspondent à 20 kg. 800 d'une marchandise, on aura tout intérêt à fixer le minimum à 20 kg. par mesure de simplification.

Si le minimum des droits que doit payer la première introduction est, dans les villes les plus importantes, double de celui fixé pour les villes de population moindre, c'est que les taxes sont en moyenne, dans les premières, doubles de celles perçues dans les secondes¹. Les quantités de marchandises exigées pour le minimum sont donc approximativement les mêmes, quel que soit le chiffre de la population du lieu de résidence du commerçant. Il faut ajouter que les commerçants détaillants peuvent être exclus du bénéfice de l'entrepôt, mais ceci doit être précisé par le règlement.

D'ailleurs cette exclusion résulte pratiquement, non de l'interdiction expresse, mais du fait que, ainsi qu'on le verra plus loin, les détaillants réunissent rarement les quantités exigées pour la délivrance d'un certificat de sortie. Ceci les prive de l'avantage accessoire de l'entrepôt : le crédit des droits, mais comme ils ne se trouvent pas en mesure de bénéficier d'exonérations, ils ne sauraient se plaindre d'être exclus d'une mesure qui a essentiellement pour but de les assurer.

1. Voir le tarif général du 1^{er} juillet 1927.

Il se peut, dans certains cas, que les raisons qui déterminent le maire, à accorder ou refuser l'admission ne soient pas toujours uniquement juridiques ; sans considérer les motifs... électoraux, il peut être guidé par le souci d'accroître les ressources de la commune en refusant une possibilité d'exonération des droits, aussi la décision du maire peut-elle faire l'objet d'un recours au préfet, ou d'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat accorde des dommages-intérêts si la demande a été rejetée à tort ; il y a là une faute de service résultant de l'inexacte application des dispositions réglementaires (C. E. 21. 2. 1913.).

2) *Fonctionnement*

Lorsque les marchandises destinées à l'entrepôt proviennent de l'extérieur, le conducteur doit souscrire une déclaration au moment de l'introduction et l'Octroi lui délivre un *bulletin d'entrepôt* après avoir pris note des quantités sur un compte spécial à l'entrepôt : *le portatif*.

Si les marchandises destinées à l'entrepôt sont achetées en ville et ont déjà supporté les droits, est-il nécessaire de souscrire une déclaration avant de les entreposer ?

Sans doute, laisser ces introductions se faire librement fausse le compte tenu par l'Octroi sur lequel ne figurent que les introductions de l'extérieur ; mais, d'autre part, aucun texte général ne prévoit l'obligation de la déclaration dans ce cas. Il semble donc que, à défaut de prescriptions particulières du règlement local, l'entrepôt ne sera pas, dans ce cas, astreint à la déclaration, c'est ce qu'a décidé un arrêt de Cassation (Crim. 9. 8. 1913 D. 1917. 1. 69.) intervenu après deux arrêts de Cour d'Appel en sens contraire.

Si les marchandises sont destinées à la consommation locale, l'entrepôt devra, préalablement à leur sortie d'entrepôt souscrire une déclaration et payer les droits, en principe immédiatement ;

en réalité les sommes dues ne sont perçues qu'à des périodes régulières, mois, trimestre, suivant leur importance ; des relevés sont adressés aux redevables qui s'acquittent aux bureaux, à moins que l'on ne perçoive à domicile. Cette pratique ne présente aucun danger pour l'Administration, la dette étant garantie par caution ou consignation. Si les marchandises doivent sortir du territoire, l'entrepporteur souscrira également une déclaration, à moins qu'il n'ait reçu de l'Octroi les registres nécessaires pour se délivrer lui-même les laissez-passer ; cette mesure est licite, le Conseil d'Etat l'a admise, à la condition que les registres soient conformes aux modèles réglementaires (Décret de suspension 23. 8. 1882.). Les formalités seront les mêmes dans le cas de mutation d'entrepôts. Au lieu de sortie il est pris note de l'exportation et un *certificat de sortie* est délivré, après que la nature et la quantité des marchandises ont été reconnues, dans les mêmes conditions et sous les mêmes sanctions qu'à l'entrée. Les marchandises doivent être dans le même état qu'à l'entrée, c'est là ce qui constitue la différence essentielle avec l'entrepôt industriel qui sera étudié plus loin. Il n'est accordé de certificat de sortie que pour des quantités relativement importantes de marchandises ; de même qu'en matière de première introduction, le règlement type a fixé à ce sujet des règles uniformes : le règlement local ne peut exiger que les droits dûs sur les marchandises qui font l'objet d'un certificat de sortie soient supérieurs à 1 fr. dans les villes de moins de 20.000 habitants et à 2 fr. dans les autres.

3) Inventaires

Périodiquement, ou lorsque l'Administration le juge utile, elle peut procéder, dans l'entrepôt, aux vérifications qui constituent l'exercice.

L'exercice comporte pour celui qui y est soumis des obligations strictes dont l'inobservation constituerait la contravention *d'opposition à exercice*. Lorsque les préposés se présentent, l'entrepporteur

ou son représentant doivent immédiatement les introduire dans le local où se trouvent les marchandises ; tout prétexte d'absence ou autre est réputé opposition et passible de contravention. En effet, tout retard pourrait permettre à l'entrepporteur de dissimuler une fraude. C'est pour cette raison que l'Administration a la faculté de requérir un Officier de police judiciaire afin de passer outre et de procéder d'office et sans délai, aux frais du redevable, aux vérifications. On a vu que, lors de l'introduction, le redevable devait faciliter la visite des employés, mais son rôle restait cependant secondaire. Lors de l'inventaire d'un entrepôt, il n'en est pas de même. Le règlement type prescrit que « les entrepporteurs seront tenus de fournir aux employés de l'Octroi et de mettre à leur disposition les hommes et les ustensiles nécessaires pour faciliter la reconnaissance et le pesage, mesurage ou jaugeage des quantités restant en entrepôt... » L'entrepporteur doit être présent aux vérifications ou représenté, le tout à peine de contravention.

La quantité totale de marchandises entrées dans le magasin est fournie par les portatifs — dont les mentions font foi jusqu'à inscription de faux. L'Octroi n'a pas le droit de tenir compte des renseignements qu'il pourrait s'être procurés à une autre source : indications de sorties relevées sur les registres d'une commune contiguë ou d'une Compagnie de Chemin de fer par exemple. De ces quantités il faut déduire celles pour lesquelles le redevable présente un certificat de sortie ; lui non plus ne peut avoir recours à un autre mode de preuve : constatation d'huissier ou entrée dans une commune contiguë.

Les résultats de l'inventaire peuvent être de trois sortes :

1) les quantités de marchandises trouvées en magasin sont celles obtenues par les calculs ci-dessus ; dans ce cas, il n'y a aucune difficulté.

2) les quantités de marchandises sont supérieures à celles calculées. Cela ne peut provenir que de sorties déclarées et non effectuées, ou d'entrées non déclarées ; la première hypothèse est sans intérêt, il ne reste donc que la seconde pour expliquer la présence d'excédents. La Cour de Cassation avait d'abord jugé qu'il y avait nécessairement, dans ce cas, introduction frauduleuse, mais, ainsi qu'on l'a vu plus haut, la Cour admet maintenant l'introduction dans l'entrepôt *sans déclaration* des marchandises qui ont déjà supporté des droits, c'est-à-dire des marchandises achetées sur le territoire. On peut donc en conclure que, actuellement, la présence d'excédents ne constituerait pas, par elle-même, une présomption de fraude ; l'entrepositaire serait admis à justifier la provenance de ceux-ci, mais la preuve du paiement des droits ne résulterait que de la production des quittances.

3) — et ceci est le cas le plus fréquent — les quantités qui, d'après les portatifs, compte tenu des certificats de sortie présentés, devraient être entreposées ne s'y trouvent pas réellement, il y a des *manquants*.

Deux hypothèses sont plausibles : les marchandises se sont détruites elles-mêmes, ou bien ont été sorties frauduleusement.

L'Ordonnance de 1814 prévoit le cas des marchandises dont le poids ou la quantité est susceptible de diminuer : une déduction doit être accordée. Il est à remarquer que cette prescription présentait un intérêt plus considérable lorsque les boissons hygiéniques étaient soumises aux droits d'Octroi. Actuellement ce quantum n'est plus fixé par les règlements¹. Ce sera donc d'un commun accord qu'il devra être déterminé, à défaut, les tribunaux trancheront la difficulté, mais cette déduction ne sera accordée que pour des faits naturels, évaporation, dessication. Si le redevable a divisé les produits, les a fractionnés — à condition qu'il n'y ait pas transformation, car

1. Une circulaire a récemment fixé les déductions auxquelles ont droit les dépositaires d'essence, pour compenser l'évaporation de ce produit.

on tomberait alors dans le cas de l'entrepôt industriel -- il ne lui sera pas tenu compte des déchets qui peuvent en résulter.

L'Administration n'admettra pas davantage les vols, les dégâts causés par les rats, etc. l'entrepositaire doit prendre toutes les mesures nécessaires pour les prévenir ; il ne peut être exempté que par un cas de force majeure c'est-à-dire qu'il a été impossible de prévoir et d'empêcher, et à condition qu'il en prouve l'existence : incendie, vols dans certains cas, insurrection.

Si après déduction accordée suivant les règles qui viennent d'être exposées, il subsiste encore des manquants, ils seront taxés, mais ils ne donneront lieu à aucune contravention. Ces différences ne peuvent plus provenir que des déperditions pour lesquelles les diminutions ne sont pas accordées, des sorties du territoire non reconnues parce qu'effectuées en quantités inférieures au minima, ou des sorties d'entrepôt non déclarées, dans ce dernier cas, l'entrepositaire a le bénéfice du doute.

S'il est relevé une irrégularité lors de l'inventaire, le bénéfice de l'entrepôt est retiré au redevable, mais seulement pour les marchandises qui se trouvent à ce moment en magasin, c'est-à-dire que :

1^o pour les marchandises qui auraient été livrées à l'extérieur, il y a perte de l'exonération.

2^o pour les marchandises qui étaient destinées à l'intérieur, il y a perte du crédit des droits.

C'est l'Administration qui déclarera cette déchéance et poursuivra le recouvrement des droits, sans qu'il soit besoin pour cela d'une action judiciaire, mais, en aucun cas, une fraude ne peut faire perdre la qualité d'entrepositaire, c'est la conséquence de l'article 41 de l'Ordonnance de 1814 d'après lequel la durée de l'entrepôt est illimitée.

L'entrepôt commercial tel qu'il vient d'être décrit présente des inconvénients. D'abord il soumet l'entrepositaire à l'exercice.

On a beaucoup écrit sur l'exercice et, vers 1890, lorsque la suppression ou du moins la réforme des Octrois était particulièrement à l'ordre du jour, on insistait sur son caractère vexatoire ; on le représentait comme une atteinte à la liberté individuelle. On verra plus loin que, pour le domicile personnel, qu'il s'agisse d'entrepositaires ou de redevables ordinaires, des mesures de protection ont été prises en 1905.

En ce qui concerne les entrepositaires, l'exercice peut être très gênant, parce qu'il est susceptible d'intervenir à un moment tout à fait inopportun pour un commerçant : livraison urgente, etc. Mais ici encore il faut distinguer entre le principe et l'application. Si le commerçant demande le report de l'inventaire à un autre moment ou à une autre date, cela lui sera accordé sans difficulté, à condition, bien entendu, que ce fait ne se renouvelle pas trop fréquemment et qu'il n'y ait aucun soupçon particulier de fraude à l'égard de l'entrepositaire.

Cependant, compte tenu de ceci, l'exercice occasionnera des pertes de temps non seulement pour le commerçant, mais aussi pour l'Administration.

En outre, l'entrepôt nécessite de la part de l'Administration la tenue de comptes spéciaux ; enfin, il comporte le crédit des droits, crédit garanti certes, mais en admettant même que cette garantie soit absolue, il n'en oblige pas moins l'Administration à surveiller constamment la solvabilité des commerçants, notion particulièrement délicate qu'un fonctionnaire n'est pas spécialement qualifié pour apprécier.

Pour remédier à ces défauts, un décret du 10 juillet 1912 a permis aux communes à bureaux périphériques d'adopter le système de la reconnaissance à la sortie, dont les avantages avaient été mis en évidence par le fonctionnement à Paris organisé par le décret du 10 janvier 1873.

SECTION II

RECONNAISSANCE A LA SORTIE

Dans le régime de la reconnaissance à la sortie, les droits afférents aux objets réexpédiés hors du territoire assujetti sont compensés avec ceux dont sont passibles les objets de même nature ultérieurement introduits.

Le bénéfice de la reconnaissance à la sortie est accordé dans les mêmes conditions que l'entrepôt à domicile.

Lorsque le redevable introduit pour la première fois les objets pour lesquels il a été admis au bénéfice, il souscrit une déclaration et paie les droits dans les conditions ordinaires ; lorsqu'il désire faire sortir ces objets, en totalité ou en partie — à condition, comme pour l'entrepôt, qu'il ne leur ait fait subir aucune dénaturation, mélange ou transformation — il remet au bureau de la sortie, et au moment où elle a lieu, une déclaration rédigée sur un imprimé fourni par l'Administration. L'Administration lui délivre alors un bulletin de sortie qui comporte les indications de la date, de la nature et de la quantité des marchandises, à condition toutefois que cette dernière atteigne le minimum fixé par le règlement pour la reconnaissance.

Pour les introductions suivantes, l'intéressé remettra au bureau d'entrée une déclaration d'un modèle spécial, accompagnée de bulletins de sortie en nombre suffisant pour que le total des quantités qu'ils représentent correspondent à celles introduites. Mais il n'y a pas toujours égalité entre les deux chiffres ; si les quantités introduites excèdent celles représentées par des bulletins, les droits seront perçus ; dans le cas contraire, on délivrera de nouveaux bulletins de sortie correspondant à l'excédent des quantités représentées

par les bulletins, à condition toutefois que la différence soit supérieure au minimum exigé pour la reconnaissance à la sortie.

Les bulletins de compensation doivent être utilisés exclusivement par le commerçant qui les a obtenus ou par le cessionnaire du fonds.

Ce système présente un inconvénient, il se prête aux fraudes : soit par maquillage, soit par cession des bulletins de compensation.

Sans doute l'Administration centralise-t-elle toutes les déclarations et tous les bulletins, mais le rapprochement ne peut être qu'exceptionnel, et effectué par sondage. En outre, ce système est assez compliqué par les échanges de bons qu'il nécessite, d'où pertes de temps, car ces opérations se font en principe aux bureaux périphériques.

De plus, on a vu que les excédents des sorties sur les introductions ne sont pris en considération que s'ils dépassent un certain chiffre, il en résulte pour le redevable, un « déchet » qui peut, à la fin de l'année, atteindre une certaine importance.

Pour toutes ces raisons, certains Octrois en sont venus à établir des comptes individuels des entrées et des sorties, toute irrégularité est ainsi prévenue et toute perte de temps ou de bons supprimée. Les comptes sont effectués à intervalles fixes, il y a paiement des droits, le cas échéant, dans le cas contraire, l'excédent des sorties rentre en compte pour une nouvelle période. La compensation s'effectue non plus aux portes mais au bureau central. Le redevable doit, dans ce système, consentir l'avance des droits non plus pour la première introduction, comme dans le système réglementaire, mais pour toutes les introductions de la première période.

Sans doute, ces mesures font disparaître une des simplifications introduites par ce système, la suppression des portatifs, il n'en reste pas moins à son avantage : 1) la suppression du crédit ; 2) la suppression de l'exercice.

Il est à noter que, précisément parce que l'entrepôt est pour le redevable plus avantageux en un sens (crédit des droits) les règlements doivent continuer à admettre l'entrepôt, même s'ils prévoient la reconnaissance à la sortie. C'est au redevable qu'il appartient de décider si les inconvénients de l'exercice l'emportent pour lui sur les avantages du crédit.

Cependant la coexistence de deux systèmes tendant aux mêmes résultats est toujours une source de complications. Il semblerait désirable de la réduire en adoptant par exemple le système mixte de la reconnaissance à la sortie avec comptes individuels.

Le régime de la reconnaissance à la sortie ne peut pas être institué dans les Octrois qui ne possèdent qu'un bureau central.

CHAPITRE II

Exonération définitive des droits

SECTION I

HISTORIQUE

L'Octroi est un impôt local et il est de son essence de n'être perçu que sur la *consommation locale*, ceci est rappelé par l'article 148 de la loi du 28 avril 1816. Cette expression, en apparence très claire, « consommation locale » a fait l'objet, au cours du siècle dernier, de controverses jurisprudentielles dont les répercussions économiques étaient considérables.

La connaissance des solutions antérieures est indispensable à l'intelligence du régime actuel, on exposera donc dans ses grandes lignes l'évolution qui s'est produite, mais il a paru inutile d'entrer dans le détail ; on trouvera toutes les précisions que l'on peut désirer dans les éditions successives des grands recueils de jurisprudence.

La destruction définitive d'objets, de matériaux pour la satisfaction d'un besoin local tombe sans aucun doute sous le coup du texte précité : construction d'une maison par exemple, mais que dire de la transformation de matières premières en objets qui seront peut être exportés ?

D'autre part, l'emploi de matériaux pour la construction d'une ligne de chemins de fer est-elle une consommation *locale* pour la petite ville dont le trafic propre n'est qu'une fraction infime du trafic de la voie internationale qui la traverse ?

C'est d'abord l'interprétation du mot « consommation » qui a donné lieu aux plus nombreuses difficultés. On a prétendu que, lorsque l'utilisation aboutissait à la création de produits nouveaux, la destruction, ou la transformation de la matière première, et même des combustibles, n'était pas une véritable consommation.

Le Conseil d'État, par un avis du 24 août 1836, et la Cour de Cassation, par un arrêt du 27 novembre 1844 ont d'abord jugé que, non seulement les matières premières, mais aussi les combustibles utilisés dans les usines pour la fabrication d'objets destinés au commerce général ne pouvaient être légalement assujettis aux droits d'Octroi. Puis la Cour de Cassation a décidé en 1847 que toute consommation effectuée sur le territoire assujetti, même si elle était industrielle, donnait lieu à perception de droits, en l'absence de prescriptions spéciales des règlements locaux.

Derrière ces problèmes juridiques, il y avait des problèmes économiques, ceux-ci étant d'ailleurs la cause véritable des premiers.

La situation de l'industriel fabricant des produits soumis à l'Octroi au moyen de matières premières et de combustibles également soumis à l'Octroi était alors, en principe la suivante : il devait payer :

- 1) les droits sur les matières premières et les combustibles
- 2) les droits sur les objets fabriqués.

Si les objets étaient destinés à l'intérieur, ils étaient grevés, par rapport à ceux fabriqués dans un lieu non assujetti à l'Octroi, de la part des droits perçus sur les matières premières et combustibles ; la commune pouvait il est vrai rétablir l'équilibre au moyen de taxes différentielles en frappant d'un droit plus élevé les objets provenant de l'extérieur, mais il n'en était pas toujours ainsi.

Si les objets étaient destinés à l'extérieur, la situation était sans remède : les objets fabriqués étaient affranchis du droit par le moyen de l'entrepôt décrit plus haut, aujourd'hui appelé *entrepôt commercial*, mais les droits perçus sur les matières et combustibles

continuaient à grever les objets exportés. Les industriels établis dans des villes à Octroi devaient soit disparaître, soit transférer leurs établissements sur des territoires non soumis à l'Octroi, conséquence également désastreuse pour les industriels et pour les villes.

Si l'on admet que l'industriel dont on considère la situation n'a pas à subir de concurrence dans son rayon d'écoulement de produits à l'extérieur, ou que ses concurrents sont dans une situation semblable dans d'autres villes à Octroi, il n'en reste pas moins que les droits perçus seront supportés par des acheteurs qui n'ont aucun lien avec la ville auxquels ils profitent. On voit donc que dans tous les cas ce système présentait des inconvénients.

Le Conseil d'État décida, dans un avis en date du 4 avril 1848, qu'il n'y aurait pas lieu de donner suite aux demandes en autorisation de percevoir le droit d'Octroi sur les charbons de terre employés dans les manufactures et usines à la fabrication de produits destinés au commerce général.

Conformément à la loi du 11 frimaire an-VII qui prescrit de prendre en considération, dans l'établissement des tarifs, les intérêts du commerce et de l'industrie, le Conseil d'État a, par la suite, toujours inséré, au besoin d'office, dans les tarifs soumis à son approbation, une clause, devenue de style, prescrivant l'admission à l'entrepôt des combustibles *employés à la fabrication des produits qui ne sont pas destinés à la consommation locale*. L'admission à l'entrepôt entraînait l'exonération pour les combustibles, car on considérait que l'entrepôt était, par une fiction de la loi, situé en dehors du territoire, les produits qui en sortaient à destination de l'intérieur étaient seuls soumis à perception ; les combustibles étaient introduits sans perception de droits, le compte d'entrepôt sur lequel ils figuraient pouvait être déchargé, soit par la sortie réelle soit par l'emploi.

Cette situation était pratiquement satisfaisante, quoique donnant lieu à de fréquentes contestations. Juridiquement, la théorie qui

fait découler de l'admission à l'entrepôt la nécessité de l'exonération n'est guère satisfaisante ; si la fiction de l'exterritorialité est intégralement admise, comment se fait-il que les combustibles destinés à la fabrication d'objets livrés à l'intérieur soient taxés ?

En réalité, on ne peut considérer comme exterritorialisé que l'entrepôt commercial établi par le décret de 1814, mais l'admission à ce régime ne préjuge en rien de l'exonération.

Dans le fonctionnement de l'entrepôt tel qu'il était établi par l'Ordonnance de 1814, les comptes des matières introduites ne peuvent être déchargés que par la sortie, il n'est nulle part question de justifications d'emploi qui y équivaldraient. En outre la situation était réglée en ce qui concerne les combustibles, mais sauf des règles particulières, telles l'exonération des huiles servant au tissage, rien n'était établi pour les matières premières.

Certes le Conseil d'État refusait d'admettre dans les tarifs soumis à son approbation les objets destinés par leur nature au commerce général : par exemple, dans un port, les plaques de cuivre qui peuvent servir dans la construction des navires ; mais pour les autres matières premières qui ne sont qu'éventuellement destinées au commerce général, la situation variait d'un Octroi à l'autre, suivant la rédaction du règlement ou l'esprit d'accommodement du maire.

Le second terme de l'expression : *consommation locale* qu'emploie le décret de 1816 a, lui aussi, donné lieu à discussion ; on a cependant rapidement admis que les combustibles destinés à la traction des chemins de fer devaient être exemptés des droits d'Octroi. D'ailleurs, les règlements locaux contenaient parfois des précisions. Certains exonéraient les matériaux destinés à la construction de la voie mais, à défaut de prescriptions de ce genre, la jurisprudence les taxait. En ce qui concerne les produits destinés aux réparations, à l'entretien, la pratique administrative variait également d'une localité à l'autre. La diversité des règlements et les possibilités

d'interprétations jurisprudentielles variables faisaient ressentir l'absence de prescriptions générales.

Le décret du 12 février 1870 a tranché en grande partie ces difficultés et donné une interprétation légale aux termes *consommation locale* en indiquant les utilisations qu'ils ne devaient pas comprendre.

En ce qui concerne la *consommation*, ce texte posait le principe de l'exonération des utilisations *industrielles*, la décharge était accordée pour les combustibles et matières premières servant à la préparation ou à la fabrication de produits du commerce général qui ne sont frappés d'aucun droit ; si les produits sont soumis aux droits, l'exonération n'en sera pas moins acquise, mais les droits seront dûs pour les objets dont la sortie ne sera pas justifiée.

Les exonérations ainsi établies rendaient inutile la faculté donnée aux communes d'établir des taxes différentes suivant la provenance, intérieure ou extérieure, des objets, puisque, dans son principe, cette mesure n'avait pour but que de rétablir une certaine égalité entre les industriels de l'intérieur et ceux de l'extérieur.

D'ailleurs cette latitude était sévèrement jugée depuis la suppression des Octrois en Belgique (1867). Les communes belges ayant une plus grande autonomie que les communes françaises avaient établi des droits véritablement protecteurs et menaient ainsi une véritable guerre de tarifs, pour le plus grand dommage de la circulation économique. Ces points avaient été particulièrement mis en relief lors de la discussion de la loi belge de suppression des Octrois et les adversaires français de l'Octroi s'en étaient emparé sans bien estimer la différence qui existait avec les communes françaises, soumises au contrôle du Conseil d'État. La faculté d'établir des taxes différentielles a été supprimée par le décret de 1870.

En ce qui concerne le caractère *local* de la consommation sont déclarés affranchis de tous droits :

- 1) les approvisionnements en vivres destinés au service de l'armée

de terre, de la marine militaire ou marchande qui ne doivent pas être consommés dans le lieu sujet.

2) les matières employées pour la confection ou l'entretien du matériel de l'armée de terre, dans les constructions navales ainsi que les combustibles destinés aux mêmes usages.

3) les combustibles et matières premières destinés au service de l'exploitation des chemins de fer, aux travaux des ateliers et à la construction de la voie.

Ces exonérations sont accordées au moyen de *l'entrepôt industriel*. Le régime, ainsi que les exemptions, étaient des créations de la jurisprudence, mais cette consécration n'a pas pour autant arrêté l'évolution.

Des décrets sont intervenus complétant celui de 1870, tous n'ont fait qu'enregistrer les décisions de jurisprudence basées sur le principe plus général de l'article 148 de la loi de 1816, ce sont les suivants :

1) décrets des 8 décembre 1882 et 13 février 1914 relatifs aux matières premières et combustibles destinés aux services télégraphique et téléphonique.

2) décret du 19 juin 1888 relatif aux combustibles et matériaux employés dans l'exploitation des mines.

3) décret du 25 avril 1912 relatif aux combustibles et matériaux destinés à l'aménagement des ports militaires, fortifications, etc.

4) décret du 14 février 1915 destinés à la construction et à l'entretien des routes, ports, etc. (décret du 14 février 1915).

5) décret du 29 décembre 1934 exonérant les approvisionnements destinés aux casernes, cantonnements et hôpitaux militaires ou maritimes.

6) tarif général exonérant les matériaux destinés à la confection ou à la réparation des chemins publics.

On verra qu'actuellement encore le défaut de caractère local de la consommation peut être une cause d'exonération *sans texte*, mais comme, de ce fait, elle n'est pas obligatoirement obtenue au moyen de l'entrepôt, ce n'est qu'après l'étude de l'entrepôt industriel qu'on examinera quels sont les principes directeurs de la jurisprudence en cette matière.

SECTION II

L'ENTREPOT INDUSTRIEL

L'entrepôt industriel est toujours à domicile, il est donc *fictif*. Il peut être obtenu pour deux raisons distinctes, ainsi qu'on l'a vu plus haut :

1) parce que l'utilisation n'a pas les caractères d'une consommation véritable, c'est une « consommation industrielle » (Article 8 du décret de 1870.).

2) parce que la consommation est faite dans un but d'intérêt général. (Articles 12 et 13 du décret de 1870 et décrets postérieurs.)

§ I. — Admission

1) *Consommation industrielle*

Les conditions exigées pour l'admission à l'entrepôt industriel ne sont pas les mêmes que celles prévues pour l'admission à l'entrepôt commercial, il en résulte que si l'admission à l'entrepôt commercial : n'assure pas de plein droit les avantages accordés par le décret du 12 février 1870 (Req. 17. 4. 88. D. P. 88. 1. 342.), de même le bénéfice de l'entrepôt industriel n'entraîne pas celui de l'entrepôt commercial. un compte d'entrepôt industriel ne peut être déchargé que par des emplois et non par des sorties. Une conséquence importante de ces

différences est que, en cas de cessation d'industrie, les droits sur les stocks de combustibles et matières premières existant en fabrique sont immédiatement exigibles, puisque le compte d'entrepôt ne pourra plus être déchargé d'aucune façon.

Pour que le bénéfice de l'entrepôt *industriel* soit accordé, il faut que l'on soit en présence d'un établissement *industriel*.

L'admission à l'entrepôt étant la condition préalable de l'exonération et en renfermant pratiquement la promesse, les communes ont essayé d'accorder ce régime le moins souvent possible. Elles pensaient ainsi défendre une de leurs principales ressources. On peut d'ailleurs penser que si les préposés en chef d'Octroi, en bons techniciens, essayaient de donner le meilleur rendement possible à leurs services, les maires n'auraient pas toujours dû les suivre, car l'établissement — ou le maintien — d'industries dans la cité est bien souvent une source de revenus, et ce que le budget communal perdait d'un côté, il le retrouvait de l'autre ; c'est probablement ce que pensait le Conseil d'Etat chargé de veiller aux intérêts du commerce et de l'industrie et de les concilier avec ceux de l'Administration, car il a facilité toujours davantage l'admission en donnant une acception sans cesse plus large à la notion d'*industrie*¹. Il n'existe pas de critérium certain de l'établissement industriel, cependant, de la jurisprudence, il ressort que ce n'est pas la nature de l'objet produit qui est considérée, mais l'organisation de l'établissement, la puissance des moyens mécaniques, la nature et l'importance de l'outillage, l'emploi de force motrice, ce qu'on peut appeler la capacité industrielle, ces indices étant tous réunis ou quelques-uns d'entre eux seulement (C. E. 2. 6. 1911. D. P. 1913. 3. 117.). C'est

1. La décision du maire qui refuse l'admission à l'entrepôt en déniait le caractère industriel à l'établissement peut faire l'objet d'un recours au préfet en vertu du règlement des Octrois et d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, c'est à cette occasion que le Conseil d'Etat intervient pour déterminer le caractère industriel des exploitations (C E. 8. 10.96 D P 98. 3. 13 et 7. 8. 1903 D P, 05-3. 8.)

ainsi que le caractère industriel a été reconnu aux établissements les plus divers : boulangeries dans certains cas, usines à gaz, imprimeries, usines pour la distribution de l'eau, centrale électrique alimentant un réseau de tramways, entreprise de dégraissage, blanchisserie. On remarquera à propos de ces derniers établissements qu'ils ne créent pas de produits nouveaux, ils rendent simplement à des objets existants une valeur qu'ils avaient perdue.

On peut même se demander si ces exonérations ne tendent pas à favoriser outre mesure l'industrie dans certains cas : une boulangerie comportant de nombreuses machines sera un établissement industriel, l'entrepôt sera accordé et les combustibles et matières premières utilisés seront exonérés ; dans une boulangerie d'un caractère plus modeste, au contraire, les combustibles et matières premières seront soumis aux droits ; or, les produits du premier établissement comme ceux du second peuvent être uniquement destinés à la consommation locale, principalement dans une ville d'une certaine importance¹. On ne peut trouver une raison d'ordre économique à cette différence de traitement, or ce sont les nécessités économiques qui sont à la base de ces exonérations.

D'autre part on peut constater dans tous les corps de métier une tendance à l'utilisation de machines, de force motrice grâce au moteur électrique, l'appréciation du caractère industriel de l'établissement devient alors extrêmement délicate.

Toute règle qui n'est pas très précise et d'interprétation simple devrait être bannie de la législation des Octrois car, il ne faut pas l'oublier, leur application est presque toujours le fait d'un maire qui peut ne pas avoir la formation juridique ou l'indépendance vis à vis des intérêts locaux, toutes deux indispensables. Sans doute

1. Il faut remarquer d'ailleurs que le système du précompte vient dans une certaine mesure corriger ces inconvénients, mais son application est réduite au cas où le produit fabriqué est lui-même soumis aux droits.

le Conseil d'Etat peut intervenir en dernier ressort, mais les recours à cet organisme suprême ne doivent être qu'exceptionnels.

Lorsque l'entrepôt est demandé pour les matières premières, une seconde condition doit être réalisée pour qu'il soit accordé : les sommes à percevoir en raison des quantités pour lesquelles les matières premières entrent dans le produit doivent atteindre un quart pour cent de la valeur de ce produit, soit 0 fr. 25 pour 100 fr.

Cette condition a pour but de limiter l'accession au bénéfice de l'exonération aux industriels pour lesquels elle présente un intérêt sensible. L'entrepôt industriel, tout comme l'entrepôt commercial, nécessite de la part de l'Administration un travail d'écriture et une surveillance dont la contre-partie doit être un avantage réel pour le redevable.

Si cette condition n'était pas réalisée les droits de l'industriel seraient sauvegardés par le système du précompte qui sera exposé par la suite.

La proportion de 0 fr. 25 pour 100 fr. prescrite par le règlement doit être atteinte pour chaque matière première pour laquelle l'entrepôt est demandé.

C'est au pétitionnaire qu'il appartient de fournir la preuve de ce fait. Dans ce but, il effectuera le plus souvent un essai en présence des préposés et se prêtera à toutes les vérifications utiles.

D'ailleurs il sera loisible à l'Octroi de vérifier, en cours de fonctionnement de l'entrepôt, si cette dernière condition est toujours réalisée ; à défaut la déchéance pourra être prononcée.

Lorsque l'entrepôt est demandé pour les combustibles, aucune condition de proportionnalité entre les droits qui seraient dûs et la valeur du produit n'est exigée, par contre, la première introduction doit atteindre le chiffre minimum fixé pour la première introduction dans l'entrepôt commercial, soit au maximum la quantité représentant 20 ou 40 fr. de droits suivant le chiffre de la population.

Les règlements locaux ne peuvent imposer aucune autre condition

que celles ci-dessus énumérées, certains Octrois avaient essayé d'introduire une clause subordonnant l'admission à la preuve qu'une certaine fraction des produits fabriqués serait exportée, le Conseil d'Etat ne l'a pas admis ; l'Administration prétendait que seuls les produits utilisés à la fabrication d'objets effectivement destinés au commerce général sont affectés à l'utilité générale, alors que le Conseil d'Etat partait de l'idée que l'utilisation industrielle n'est pas, à proprement parler, une consommation (Renvoi à la Section III : Exonérations). En transposant ces théories juridiques dans le domaine économique, on constate que le système de l'Administration désavantageait sur le marché intérieur les fabricants de la ville par rapport à leurs concurrents de l'extérieur, alors que le système du Conseil d'Etat ne soumet les produits fabriqués consommés à l'intérieur, quelle que soit leur provenance, qu'à un seul droit : celui qui leur est propre.

2) Consommation d'intérêt général

Lorsque l'admission à l'entrepôt est demandée en vertu d'un texte pour défaut de caractère local de la consommation, il ne peut en général se présenter aucune difficulté.

La nature des travaux à entreprendre étant déclarée, une simple confrontation avec le texte des décrets permet de voir immédiatement si elle rentre dans les catégories donnant lieu à admission à l'entrepôt. On a exposé plus haut qu'en ce qui concerne les établissements industriels l'entrepôt ne peut être accordé pour les matières premières que si le montant des droits les frappant s'élève au minimum à 0 fr. 25 pour 100 fr. de la valeur du produit fabriqué. Cette règle ne saurait s'appliquer aux catégories envisagées, maintenant — elle n'aurait d'ailleurs aucun sens en matière de travaux de voirie, de télégraphe par exemple — exception faite du cas prévu par le décret du 19 juin 1888 (mines), toutefois la proportion de 0 fr. 25 pour 100 fr. est calculée pour l'ensemble des matériaux

employés dans la mine. Si ce mode particulier d'évaluation n'avait pas été prescrit, l'entrepôt n'aurait que rarement pu être accordé ; car la valeur des bois, ou des fers, ou du ciment etc., utilisés dans la mine, prise séparément n'aurait pas atteint la proportion voulue de la valeur du produit extrait.

Lorsqu'il s'agit de combustibles, le minimum fixé pour la première introduction est le même qu'en matière d'entrepôt commercial.

§ II. — Fonctionnement de l'entrepôt industriel

L'introduction des marchandises dans l'entrepôt industriel donne lieu aux mêmes formalités que l'introduction dans l'entrepôt commercial : déclaration à l'entrée, prise en charge sur les portatifs à un compte spécial à l'entrepôtaire.

C'est par la façon dont ce compte est déchargé que diffèrent les deux modes d'entrepôt.

L'exemption sera accordée pour tous les combustibles ou pour toutes les matières premières dont l'emploi, conforme au but de l'entrepôt, sera justifié.

Le décret de 1870 prescrit que, avant la fabrication, le redevable doit informer l'Administration des quantités qu'il compte y employer, afin que les préposés puissent, s'ils le jugent utile, vérifier l'emploi au moment même où il a lieu.

Il serait très difficile d'appliquer rigoureusement ce système qui entraînerait pour le redevable et aussi pour l'Administration des formalités et pertes de temps sans nombre. La jurisprudence a adouci le principe en admettant que la déclaration pouvait n'avoir lieu que pour une série d'opérations. La pratique administrative a encore simplifié en délivrant au redevable *un carnet de fabrication* ; ce registre, qui n'est pas prévu par les règlements, peut avoir une forme quelconque, les pages peuvent, pour plus de sûreté, en être cotées et paraphées soit par le maire, soit par le préposé ; l'industriel avant de commencer ses fabrications, inscrira les quantités qu'il

y emploiera. A intervalles réguliers, ou inopinément, l'Administration relèvera les comptes et délivrera des certificats d'emploi.

Ce système qui présente de grands avantages pratiques n'offre rien de contraire aux règlements, on peut considérer le relevé effectué périodiquement par l'Administration comme étant la déclaration d'une « suite d'opérations » et, si le registre est tenu convenablement, sans blancs, ratures, ni surcharges, il présente de suffisantes garanties de sincérité. Si le carnet de fabrication n'est pas admis, c'est à la suite de la déclaration du redevable que le certificat d'emploi sera délivré. Au cas où l'Administration, en refuserait la délivrance, le redevable pourrait en tous temps obtenir des tribunaux qu'ils prennent toute mesure nécessaire à la constatation de l'emploi.

L'entrepositaire industriel est soumis à l'exercice dans les mêmes conditions que l'entrepositaire commercial et il a les mêmes obligations que celui-ci.

La vérification résultera de la comparaison :

1^o des quantités prises en charge sur les portatifs.

2^o des quantités existant en entrepôt, augmentées de celles dont l'emploi est justifié par la production de certificats d'emploi.

Les résultats de l'exercice peuvent être les mêmes que dans l'entrepôt commercial, il n'est pas utile d'y revenir. Les droits seront perçus immédiatement sur les manquants, un seul point est particulier. Ici aussi les manquants peuvent provenir de la déperdition naturelle à la marchandise, et, dans ce cas, ils donnent lieu à exonération, mais ils peuvent aussi provenir des *déchets de fabrication*. La jurisprudence a décidé que ces déchets ne donnaient pas lieu à exonération, elle s'appuie sur l'article 45 de l'ordonnance de 1814 « lors du règlement de compte des entrepositaires, il leur est accordé une déduction sur les marchandises *dont le poids ou la quantité est susceptible de diminuer* » mais on peut lui opposer :

1^o que ce texte ne vise que l'entrepôt commercial.

2° que les termes employés par l'article 8 du décret du 12 février 1870 « Décharge sera accordée aux entrepositaires pour toutes les quantités de combustibles et de matières premières employées dans ces établissements à la *préparation ou à la fabrication* de produits du commerce général. » ne s'oppose pas à ce que l'on tienne compte des déchets de fabrication normaux. La matière qui les constitue a bien été affectée à la fabrication puisqu'elle est détruite lors de cette opération et n'est plus susceptible d'autres usages.

3° si l'on remonte aux réalités économiques qui sont à la base des exonérations d'Octroi, on voit qu'elles sont établies pour mettre sur un pied d'égalité le fabricant de l'intérieur du lieu sujet et celui de l'extérieur, or faire payer les droits sur les déchets de fabrication impose une charge supplémentaire à l'industriel établi dans le lieu sujet. Le seul point délicat serait le contrôle stricte de ces déchets afin de ne pas permettre les fraudes, mais c'est une difficulté du même ordre que l'on rencontre pour la détermination des quantités employées à une fabrication. La proportion pourrait être déterminée par les tribunaux d'après les procédés courants usités dans la profession, compte tenu des possibilités de nouvelle utilisation des déchets.

On retrouvera d'ailleurs cette question dans l'étude de l'abonnement industriel.

SECTION III

EXONÉRATIONS

§ I. — Exonérations prévues par des textes

Lorsque les marchandises consommées dans un lieu sujet sont exonérées des droits en vertu d'un texte, l'admission au bénéfice de l'entrepôt est la condition préalable nécessaire à l'exemption,

mais elle ne l'entraîne pas de droit. On en étudiera ci-dessous les conditions.

1) *Consommation industrielle*

On a vu que l'admission à l'entrepôt, c'est-à-dire la reconnaissance du caractère industriel de l'établissement était prononcé par l'autorité administrative. L'Administration avait soutenu (Circulaire n° 243 du 12 août 1878) que l'exonération ne pouvait être accordée que si les combustibles et matières premières servaient à la fabrication d'objets du commerce général. La jurisprudence a affirmé qu'aucune distinction ne devait être faite entre le cas où le produit fabriqué doit faire l'objet d'une exploitation commerciale, et être vendu à des tiers et celui où il est utilisé par le propriétaire lui-même dans l'intérêt de l'industrie qu'il exerce (Crim. 27. 6. 1907. D. P. 1908 - 1. 104.). L'exonération était donc attachée uniquement au caractère industriel de l'établissement. Comme c'est également cette seule notion que le Conseil d'Etat prend en considération pour l'admission à l'entrepôt industriel, il en résulte que lorsque l'entrepôt est obtenu les tribunaux accordent l'exonération, sans autre justification, pour toutes les quantités de combustibles ou matières premières utilisées dans la fabrication. Le point capital, le fait déterminant en matière d'exonération pour usage industriel est donc l'admission à l'entrepôt, une fois obtenue, la procédure ne présente plus de difficulté et suit son cours normal pour aboutir à l'exonération.

2) *Consommation d'intérêt général*

Les exonérations des consommations destinées à la satisfaction d'un intérêt général sont prononcées soit par le décret de 1870, soit par des textes postérieurs.

On remarquera qu'en cette matière les tribunaux judiciaires ont une plus grande liberté d'appréciation qu'en matière de consom-

mation industrielle, en effet, au terme de l'évolution qui s'est produite, c'est en matière industrielle, l'admission à l'entrepôt, soumise au contrôle du Conseil d'Etat, qui détermine l'exonération ; en matière d'utilisation d'intérêt général, au contraire, l'admission à l'entrepôt est, en général, attachée à la qualité du consommateur, mais il ne peut prétendre à l'exonération que pour certains des objets qu'il introduit.

On ne reviendra pas ici sur un certain nombre d'entre elles, soit qu'elles ne présentent qu'un intérêt restreint, soit que la rédaction des textes soit suffisamment précise pour ne donner lieu à aucune difficulté d'application.

Chemins de fer

L'exonération est prescrite pour tout ce qui est destiné aux services de la traction, de l'exploitation, de la construction des voies d'intérêt général et des ouvrages d'art.

En résumé pour tout ce qui est indispensable à la bonne marche du réseau, exploité, dans son ensemble, pour assurer un service d'intérêt général (général n'étant pas pris ici dans le sens particulier que l'on donne à ce mot dans l'expression « chemin de fer, *d'intérêt général* » opposée à « chemins de fer secondaire » ces derniers sont également *d'intérêt général* en ce qui concerne les Octrois). Par contre ne sont pas affranchis des droits :

1) les constructions qui ne se rattachent pas directement à l'exploitation des chemins de fer : halls destinés à la douane, dortoirs, réfectoires, logements établis dans l'intérêt privé du personnel ou de la compagnie, toiture vitrée recouvrant la voie dans l'intérieur d'une gare.

2) les constructions qui ne répondent qu'à un intérêt local : gares locales, ou particulier ; embranchements particuliers reliant les usines aux lignes principales, machines affectées au service d'une gare.

Exploitation des Mines

Ces exploitations ont d'ailleurs un caractère industriel et elles n'ont fait l'objet d'un texte spécial que pour éviter toute discussion. Ainsi qu'on l'a vu, la seule particularité de leur régime d'exonération réside dans le mode spécial de calcul de la proportion des droits par rapport à la valeur du produit.

Marine marchande

Les combustibles employés pour la confection d'objets destinés à être consommés hors du lieu sujet par la marine marchande ou pour la confection d'objets destinés à la navigation seront exonérés du paiement de tous droits au moyen de l'entrepôt aux termes de l'article 12 du décret de 1870. Les difficultés portent sur les exploitations se rattachant à l'industrie des ports ; il a été décidé que les combustibles qui alimentent les machines servant à l'épuisement d'un bassin de radoub ne sauraient être exonérés, cet usage ne pouvant se confondre avec l'objet même des réparations faites ensuite aux navires (Cass. req. 2. 4. 1906.) il semble pourtant que si l'exonération ne pouvait être accordée en vertu de l'article 12 du décret de 1870, elle aurait pu l'être en vertu de l'article 8 (consommation industrielle), il est à présumer qu'une nouvelle décision jurisprudentielle serait en ce sens, car un arrêt de la Chambre Civile du 15 novembre 1922 a décidé que l'exploitation de grues à vapeur a bien le caractère d'une exploitation industrielle ; le fait industriel est la production de vapeur d'eau, il n'y a pas à distinguer entre le cas où cette vapeur doit faire l'objet d'une exploitation commerciale et doit être vendue et celui où elle est utilisée dans l'intérêt unique de l'industrie exercée, dès lors que la vapeur d'eau n'est pas inscrite au tarif.

B) Exonérations sans texte

1) Principes

Toutes les exonérations qui ont été étudiées jusqu'ici sont prévues par des textes. Cependant l'évolution de la jurisprudence qui a abouti aux divers décrets que l'on a étudiés n'a pas été arrêtée par ces consécutions ; se basant toujours sur les mêmes principes, sur l'article 148 de la loi de 1816 qui restreint la perception à la consommation *locale*, elle en a découvert de nouveaux cas d'application.

Tramways

L'exploitation des lignes de tramways présente d'assez grandes analogies avec celles des lignes de chemins de fer, au moins avec celles dites « secondaires » aussi les compagnies de tramways ont-elles cherché à obtenir l'assimilation afin de bénéficier de l'exonération. La jurisprudence ne l'a pas admise.

Le décret de 1870 qui établit en faveur des chemins de fer une exception à la règle de la taxation, doit être interprété restrictivement. Il fallait donc remonter aux principes généraux.

Pour étudier cette question il faut d'abord distinguer :

1) la consommation du charbon ou autres produits destinés à la traction.

2) l'emploi des matériaux destinés à la construction et l'entretien des voies.

1) Traction

Le cas le plus général est celui de la traction électrique, le courant étant fourni à distance par une usine génératrice ; on a affaire dans ce cas, sans contestation possible, à un établissement industriel ; il en résulte l'exonération au moyen de l'entrepôt en vertu de l'article 8 du décret de 1870.

La question est plus délicate lorsque la traction des véhicules est individuelle, à vapeur, dans ce cas l'exonération ne peut être obtenue qu'au titre de l'intérêt général, comme pour les matériaux.

2) *Matériaux de construction*

On fait application en cette matière de l'article 148 du décret de 1816. On considère comme affecté à un intérêt général la ligne de tramways qui dessert plusieurs communes. Il faut remarquer que le fait matériel de l'extension de la ligne hors du territoire sur quelques centaines de mètres n'établit pas toujours le caractère d'intérêt général. Il se peut, en effet, que cette extension ait pour but la seule utilité des habitants de la ville, c'est par exemple le cas d'une ligne de tramways qui, après un long parcours en ville, aboutit au cimetière situé hors de son territoire, mais dans un lieu inhabité. Si le tramway est interurbain, même la partie de la ligne qui se trouve sur le territoire assujetti à l'Octroi est d'intérêt général, les matériaux servant à sa construction et à son entretien seront exonérés, ainsi que les produits assurant la traction, si elle est individuelle. Si, au contraire, la ligne est purement urbaine, il n'y aura exemption des droits ni pour les matériaux, ni pour la force motrice, à moins qu'elle ne soit produite dans un établissement industriel.

Lorsque les lignes de tramways constituent un réseau, on détermine, pour chacune d'elles, le caractère local ou général, en accordant l'exonération aux tronçons communs.

Il semble que la jurisprudence ait une tendance à élargir les conditions de l'exonération. Jusqu'ici les matériaux utilisés pour la construction d'une gare locale de chemins de fer étaient taxés. Un jugement récent a décidé que les matériaux destinés à la construction d'une gare de correspondance du Métropolitain de Paris — assimilé aux tramways — devaient être exonérés pour une fraction déterminée par expert lorsqu'elle était située sur une ligne desservant la Banlieue. Ce jugement est à rapprocher de celui, rendu en matière

de chemin de fer, exonérant les matériaux destinés à la construction, à l'intérieur d'une gare, d'un passage souterrain sauvegardant la sécurité des voyageurs.

Réseaux de transport par véhicules automobiles

Les réseaux de transports par véhicules automobiles prennent actuellement un développement considérable, bon nombre d'anciens réseaux de tramways, ou même de compagnie de chemins de fer secondaires substituent à leur ancien mode d'exploitation celui plus économique, par véhicules automobiles.

L'essence et l'huile consommées par les voitures dans leurs parcours dans le lieu sujet doivent-elles être taxées ? Ce cas n'est prévu par aucun texte.

En pratique, la plupart des Octrois des villes centres d'un réseau de transport perçoivent les droits. Comme il est pratiquement impossible de jauger les réservoirs des véhicules à chaque franchissement du périmètre, ou même d'exiger une déclaration à ce sujet, on accorde l'entrepôt commercial et on conclut un abonnement avec la compagnie, la redevance est déterminée soit à forfait, soit mensuellement, d'après la déclaration du nombre de parcours effectués sur l'itinéraire.

Il ne semble pas que ce système soit satisfaisant ; on devrait, en cette matière, utiliser les solutions adoptées en matière de tramways : taxation de la consommation si le parcours est essentiellement urbain, exonération dans le cas contraire.

Il ne fait pas de doute que, en cas de litige, la jurisprudence ne s'établisse dans ce sens.

Distribution d'eau, de force, de lumière

1) Production

La production de la force électrique, du gaz, de l'air comprimé, l'élévation et le refoulement de l'eau s'effectuent dans des établis-

sements qui ont le caractère industriel, les combustibles et autres matières qui y sont utilisés sont exonérés en vertu de l'article 8 du décret de 1870.

2) *Matériaux de construction des canalisations*

Lorsque ces exploitations se trouvent tout entières à l'intérieur du lieu sujet, les matériaux qui constituent les canalisations sont soumis aux droits.

Pour que le caractère d'utilité générale soit reconnu au réseau de distribution, la jurisprudence exige qu'il réunisse les caractères suivants :

1) dépasser les limites du territoire soumis à l'Octroi, à condition que la partie située hors du territoire ne soit pas une portion infime du réseau.

2) desservir une partie plus ou moins étendue du territoire français en dehors de la commune.

3) être indivisible ; la partie qui se trouve sur le territoire du lieu sujet ne doit pas former un tout individualisé susceptible d'être exploiter indépendamment des parties voisines.

Lorsque ces conditions sont réunies l'exonération est accordée, mais seulement aux conduites qui les présentent, c'est-à-dire que les canalisations principales qui distribuent du fluide à tout le réseau seront exonérées alors que les branchements secondaires qui desservent les particuliers seront taxés, ils ne forment pas, avec les premières un tout indivisible, on peut les supprimer en laissant subsister le réseau, alors que le contraire n'est pas exact. On a déjà rencontré cette distinction à propos des voies de chemins de fer principales et des embranchements desservant des établissements privés.

2) *Fonctionnement*

Aucun texte n'oblige à utiliser le régime de l'entrepôt industriel pour accorder ces exonérations — abstraction faite de celles obtenues en vertu de l'article 8 du décret de 1870 : production de force — cependant comme il présente en général de plus grandes facilités de contrôle, on l'utilisera souvent lorsque les deux parties seront d'accord pour l'admettre. (C. E. 14-5-1909, D. P. 1911-3-34, Cass. Crim. 31-1-1911, D. P. 1911-1-268 et non 208.)

S'il n'y a pas entrepôt, le redevable obtiendra l'exonération en prévenant l'Administration de la destination des matériaux et en la mettant à même de contrôler l'emploi. Généralement, c'est au moment de l'introduction, en souscrivant la déclaration, qu'il fournira à l'Octroi toutes les précisions utiles, notamment l'indication du lieu des travaux ; il paiera les droits, mais en faisant connaître son intention d'en demander ultérieurement le remboursement.

Ce régime diffère de l'entrepôt par l'absence de comptes d'entrée et par l'absence de crédit.

Si le redevable introduisait les matériaux sans accomplir aucune formalité, il commettrait une contravention que ne pourrait effacer l'emploi postérieur à des travaux d'utilité générale qui, par eux-mêmes, auraient entraîné l'exonération des matériaux.

SECTION IV

PRÉCOMPTE

Le système du précompte a été établi par l'article 9 du décret du 12 février 1870, il vise le cas de l'industriel qui se fournit en combustibles et en matières premières ayant déjà acquitté les droits à l'entrée.

Cette situation peut se présenter soit parce que le fabricant achète dans la ville même les produits nécessaires à son industrie et que son fournisseur ne bénéficie pas de l'entrepôt commercial à domicile, soit parce que lui-même ne bénéficie pas de l'entrepôt industriel.

On a vu en effet que l'admission à ce régime était soumise à diverses conditions, notamment celle de la proportion de 0,25 pour cent entre le montant des droits à percevoir et la valeur du produit fabriqué.

Quelle que soit l'origine de cette situation, il est équitable de tenir compte à l'industriel des droits payés afin de le mettre sur un pied d'égalité avec ses concurrents admis au bénéfice de l'entrepôt, c'est ce but que se propose le système du précompte.

Cependant, comme les droits ont été perçus définitivement, sans aucune réserve, l'Administration les fera entrer en compensation avec des droits dûs, mais ne les remboursera pas. Il en résulte que l'industriel qui fabrique des objets exemptés des taxes d'Octrois ne bénéficiera pas du précompte et que, si les droits afférents aux produits fabriqués sont inférieurs à ceux dûs pour les matières premières et combustibles, il n'y aura pas remboursement du surplus des droits payés.

Fonctionnement

La preuve doit être fournie à l'Administration que les droits sur les combustibles et matières premières employés ont été payés ; cette preuve ne peut résulter du fait que les marchandises ont été achetées dans l'intérieur du lieu sujet, ni de ce que le vendeur aurait spécifié sur la facture que les droits d'Octroi étaient compris dans le prix de vente.

La preuve de l'emploi à un usage industriel doit être fournie dans les conditions exposées à propos de l'entrepôt industriel, sous le contrôle de l'Administration.

Lorsque ces justifications ont été produites, on déduit du montant des droits dûs pour les objets fabriqués le montant des droits déjà payés, sans que le résultat de l'opération puisse donner lieu à remboursement, ainsi qu'on l'a vu précédemment.

On peut constater une certaine analogie entre le système du précompte et celui de la reconnaissance à la sortie.

Le système du précompte n'offre pas pour l'Octroi les mêmes garanties que le régime de l'entrepôt, aussi il n'est guère usité ; l'autorité administrative peut toujours accorder l'entrepôt industriel, même lorsque toutes les conditions prévues par les règlements ne sont pas réalisées. Les industriels n'ont nullement à se plaindre de cette extension de l'entrepôt, car le système des abonnements industriels, largement répandu, les dispense du seul ennui sérieux que présente pour eux l'entrepôt : la soumission à l'exercice.

TROISIÈME PARTIE

PERCEPTION DÉFINITIVE DES DROITS

Dans cette troisième partie, on étudiera les conditions de la perception définitive des droits, soit au moment de l'introduction dans le lieu sujet, soit au moment de la production.

En principe, avant l'introduction ou avant l'enlèvement du lieu de production, une déclaration est souscrite et elle est suivie immédiatement du paiement des droits. On a vu dans le chapitre préliminaire quelles étaient les caractéristiques de la déclaration d'Octroi, on ne mentionnera plus maintenant que les particularités que peuvent présenter les cas spéciaux.

CHAPITRE PREMIER

Perception à l'effectif

SECTION I

INTRODUCTION PAR VOIE DE TERRE

§ I. — Cas général

D'après le règlement-type de 1926, le moment auquel la déclaration doit être souscrite et les droits payés varie suivant que l'Octroi est à bureaux périphériques ou à bureau central. Dans les Octrois à bureaux périphériques, ces formalités devront être accomplies avant l'introduction et dans ceux à bureau central, avant le dépôt ou la remise à domicile des marchandises.

On a introduit récemment dans les règlements de plusieurs Octrois de la banlieue sud de Paris un article qui combine les avantages des deux formules à bureaux périphériques et à bureau central. On l'étudiera dans la conclusion, car il ne s'agit là que de dérogations actuellement encore exceptionnelles, mais dont la généralisation est à souhaiter.

Dans tous les cas, les marchandises doivent être amenées au lieu même où s'effectue la déclaration, afin de permettre le contrôle.

Lorsque la disposition topographique des lieux permet aux transporteurs de marchandises provenant d'une même direction de pénétrer sur le territoire par plusieurs points différents, une instruction ministérielle de 1809 autorisait les règlements locaux à désigner les barrières plus spécialement affectées à certaines intro-

ductions. Le règlement-type de 1926 ne contient plus de pareilles dispositions, néanmoins, officieusement, quelques Octrois détournent une partie du trafic de certaines entrées vers d'autres, dans le but d'accélérer le service et de soulager certains postes surchargés ; sans doute, ils n'ont pas la possibilité de sanctionner pénalement ces prescriptions, mais les redevables auraient mauvaise grâce à se soustraire à des mesures qui leur font gagner du temps.

Introduceurs à pied. — Lorsque les introductions sont faites par des redevables voyageant à pied, ceux-ci sont tenus de souscrire une déclaration et d'acquitter les droits, mais ils ne peuvent être arrêtés ou visités, ni leurs colis à main. S'ils sont soupçonnés de fraude, ils pourront être conduits devant un officier de police qui ordonnera la visite. Enfin, la fraude effectuée à l'aide de moyens disposés donne lieu à l'arrestation du coupable.

Région Parisienne. — A Paris, il y a une dizaine d'années, aucune voiture particulière ne pouvait franchir les barrières sans s'être arrêtée devant les bureaux, au moins pour faire un signe négatif aux préposés, quant aux piétons, ils étaient régulièrement interpellés s'ils étaient porteurs de colis. L'arrêt de toutes les automobiles pour le contrôle, notamment des introductions d'essence, gênait considérablement la circulation aux portes de Paris. Lorsque le « bulletin vert » a été supprimé, la surveillance des voitures s'est relâchée considérablement et, la plupart du temps, les voitures particulières autres que les voitures de commerce ne marquent plus aucun ralentissement à l'entrée de Paris.

Depuis la suppression des fortifications de nombreuses voies dépourvues de bureaux d'Octroi, interdites d'ailleurs en principe aux porteurs d'objets taxés, ont été ouvertes.

Il est courant que les habitants des groupes d'immeubles construits sur l'emplacement des anciennes fortifications se ravitaillent dans les marchés proches de la banlieue et ne paient pas les droits à

leur rentrée dans Paris. D'autre part le prolongement du Métropolitain en banlieue a également modifié la situation ainsi qu'on le verra plus loin.

Dans la banlieue de Paris, la situation est à peu près la même. En Province, la situation varie d'un Octroi à l'autre, mais, en général, la surveillance serait plutôt plus sévère qu'à Paris.

Tendances actuelles. — On peut donc dire que, dans bien des cas, les Administrations des Octrois tendent à abandonner les contrôles — et du même coup, les perceptions — sur les introductions faites par les non-commerçants ou industriels. Il existe d'ailleurs presque partout des tolérances officieuses pour les quantités minimales de produits présentées à l'introduction. On a reconnu que les recettes modiques provenant de ces perceptions n'étaient pas proportionnées à la surveillance qu'elles exigeaient ; en outre, lorsque l'on a affaire à des non-professionnels, on rencontre très souvent des contrevenants de bonne foi qui ne pèchent que par ignorance ou défaut d'attention. Sans doute la législation des Octrois n'admet pas les circonstances atténuantes, mais lorsque le délit n'est pas sciemment commis, il est difficile de ne pas accepter une transaction, et de ce fait, la contravention n'a pas la sanction exemplaire qui serait indispensable par ailleurs pour rappeler les redevables à une plus stricte observation des règles. En outre, ce sont ces contrôles et ces minimales pertes de temps pour la perception de droits très peu élevés qui exaspèrent le redevable et rendent impopulaire la cause des Octrois. La grande tolérance que l'on rencontre de plus en plus actuellement est vraisemblablement la meilleure politique à suivre. On verra (au chapitre introduction par transports en commun et par chemins de fer) qu'il existe des moyens efficaces de limiter les fraudes des professionnels, industriels et commerçants, qui pourraient en résulter. Mais cette situation n'en est pas moins déplorable : il existe des prescriptions que les redevables respectueux de la Loi observent

alors que d'autres, moins scrupuleux, les transgressent et jouissent de l'impunité avec une quasi-certitude, tout ceci étant soumis à l'arbitraire soit dans le temps, soit dans l'espace. C'est ainsi que le touriste en automobile franchira plusieurs Octrois sans être inquiété, puis, à l'entrée d'une ville, il sera brusquement arrêté par un coup de sifflet et menacé de procès-verbal. Sans doute, il est très rare qu'une contravention soit effectivement constatée dans ces circonstances, mais un fait de ce genre, même exceptionnel, est regrettable ; on verra plus loin ce qu'il serait possible de faire pour remédier à ces inconvénients.

§ II. — Introduction de nuit

A l'époque où les règlements fondamentaux de l'Octroi ont été élaborés le trafic routier de nuit n'existait pas, il en était de même lorsqu'au roulage ont succédé les chemins de fer, la fermeture des bureaux de déclaration la nuit ne présentait aucun inconvénient. Il n'en est plus de même actuellement. On a signalé cette très grave difficulté à propos des passe-debout et la solution qu'on lui apporte : suppression de toutes les formalités. Lorsqu'il s'agit d'introductions donnant lieu à perception, une seule solution, aurait été possible d'après les règlements : interdiction des introductions pendant la fermeture des bureaux. Ceci est absolument inadmissible. Quant à ouvrir les bureaux la nuit, il n'y faut pas songer, on reproche déjà aux Octrois, et souvent avec raison, d'entraîner des frais de perception considérable.

Sur ce point, comme sur beaucoup d'autres, la pratique a innové. En général, sur la façade des bureaux d'Octroi sont disposées des boîtes dans lesquelles l'introducteur dépose une déclaration qui, en plus des indications normales, contient l'adresse à laquelle la livraison est effectuée et le nom et l'adresse du redevable ; le lendemain, l'Octroi recueille ces déclarations, calcule les droits et établit des quittances qui, suivant les localités, sont présentées à domicile, ou

sont retirées par le redevable ; ce système permet évidemment les fraudes, mais elles peuvent être décelées assez facilement soit par des rondes, car les déchargements nocturnes de marchandises sont des faits suffisamment insolites pour attirer l'attention de la police, soit par les dénonciations anonymes qui ne manquent pas de se produire.

Ces déchargements nocturnes ne sont pas, en général, des faits isolés, ils se produisent toujours chez les mêmes redevables, et avec une certaine régularité. Il s'agit le plus souvent d'entreprises de transports rapides — elles fonctionnent habituellement la nuit — qui ont un dépôt dans la localité, les voitures s'y arrêtent quelques instants, déchargent les marchandises arrivées à destination et continuent leur parcours.

Carnet de dépôt. — Certains Octrois ont complété le système des déclarations dans une boîte spéciale par une autre mesure. Lorsque le depositaire des marchandises livrées par un messager routier est reconnu, on lui délivre un carnet sur lequel il doit indiquer au fur et à mesure, sans blancs ni ratures, les dépôts qui lui sont faits. Ce carnet est visé périodiquement et on compare les indications qu'il porte avec celles fournies par les déclarations déposées à l'introduction. L'exactitude de la tenue du carnet est assurée par la possibilité d'effectuer des visites dans le dépôt ; la présence de marchandises non portées sur le carnet engagerait la responsabilité du depositaire.

Sans doute le depositaire pourrait, en droit, se refuser à tenir le livre, mais, par cela même, il s'exposerait à être soupçonné de fraude, ce qui pourrait entraîner pour lui un certain nombre de difficultés d'ordre pratique : visite, arrêt des voitures. En réalité, ce système n'impose pas aux redevables un travail bien considérable, tout en fournissant une plus grande sécurité à l'Administration, il paraît donc très recommandable.

Carnet de livraison. — Une situation particulière se présente, surtout dans la région parisienne ; certaines maisons d'alimentations livrent le matin très tôt et même avant l'ouverture des bureaux le lait et des produits assujettis tels que beurre, œufs, fromages à domicile ; or, très souvent, le dépôt d'une localité effectue des livraisons sur les territoires voisins, et le livreur franchit plusieurs fois les limites au cours de ses tournées, les quantités qui seront vendues ne sont pas déterminées à l'avance, la perception régulière s'avèrerait très difficile ou impossible, aussi les livreurs sont munis par l'Octroi d'un Carnet spécial sur lequel ils portent au fur et à mesure, sans ratures, les livraisons qu'ils effectuent ; ce carnet est présenté à dates fixes à l'Octroi, le décompte des droits dûs est effectué et ils sont perçus. Cette pratique quoiqu'en dehors des règlements ne les contredit en aucune façon.

§ III. — Transports en commun

Il y a une quinzaine d'années, il était d'usage, dans la région parisienne, qu'aux limites des territoires, les préposés d'Octroi montent dans toutes les voitures de transports en commun, les tramways, pour y effectuer une visite sommaire et percevoir les droits d'Octroi. Cette pratique est aujourd'hui complètement abandonnée, même par l'Octroi de Paris ; doit-on en conclure que le rythme de la vie s'est accéléré, et que ce qui était possible il y a quinze ans ne l'est plus maintenant ? Ce qui paraît plus vraisemblable c'est qu'on a constaté que ces perceptions n'étaient pas en rapport avec les pertes de temps qu'elles occasionnaient ; quoiqu'il en soit, il semble qu'il serait particulièrement difficile de rétablir maintenant ces mesures dans la région parisienne sans soulever de véhémentes protestations.

Cependant, il existe une catégorie de voyageurs qui doivent de toute nécessité payer les droits ; un grand nombre de petits commerçants, de restaurateurs vont s'approvisionner aux Halles à Paris,

puis rentrent à leur domicile en empruntant un autobus, un tramway ou même le métropolitain — où les visites prescrites par les règlements sont absolument impossibles.

La pratique a créé un système très simple et très sûr pour obvier à ces difficultés : *le carnet de déclarations*. Voici quelles en sont les conditions de fonctionnement :

1) Les déclarations sont inscrites au carnet sans interruption ni lacune. Elles indiquent la date de l'introduction et la nature des objets introduits avec leur poids ou quantité ;

2) l'inscription des déclarations est faite à l'encre ou au crayon-encre avant de franchir les limites de l'Octroi, sans ratures ni surcharges ;

3) toutes omissions ou fausses déclarations sont passibles d'une contravention.

4) le carnet doit être présenté à toute réquisition des employés de l'Octroi ;

5) les détenteurs se présentent aux bureaux de l'Octroi mensuellement pour y acquitter les droits.

On peut encore prévoir le versement d'un cautionnement représentant le maximum des droits qui pourront être dûs pour le mois, car il s'agit très souvent de petits commerçants auxquels ils serait dangereux de faire un trop grand crédit, d'autant plus que, le système n'étant pas légal, la responsabilité du préposé en chef ou du receveur pourrait être engagée en cas de non-recouvrement.

Outre les avantages sus-mentionnés cette pratique présente encore celui de ne plus contraindre les voyageurs à quitter leur moyen de transport pour le reprendre ensuite.

La sûreté du système est très grande, car il suffit de quelques surveillances organisées aux principaux points d'arrêt dans l'intérieur du lieu sujet pour maintenir les redevables en haleine. Le système des visites très nombreuses autrefois pratiqué, ne présentait pas la

même sécurité car, si par hasard, une voiture n'était pas visitée, les redevables qu'elle contenait étaient certains de ne plus subir aucune vérification et leur fraude ne comportait pour eux aucun risque.

En Province, la perception est encore pratiquée dans les transports en commun, cette persistance s'explique par le fait qu'on y trouve assez rarement plusieurs Octrois voisins. Au cours de leur trajet les voyageurs n'ont à subir qu'une visite, celle à l'entrée de la grande ville centre du réseau, alors que dans la région parisienne, ce sont cinq, six territoires assujettis à l'Octroi ou même davantage que traversent les lignes suburbaines.

La visite sommaire a donc lieu et les perceptions sont effectuées immédiatement. Pour éviter les pertes de temps qu'occasionnerait la délivrance de quittances régulières, un certain nombre d'Octrois ont adopté le système de la perception par tickets.

§ IV. — Perception par tickets

Les tickets sont des reçus préparés d'avance que le préposé donne aux redevables au moment de la perception, ils constituent à la fois, pour le redevable une preuve du paiement, et pour l'Administration, un moyen de contrôle des perceptions effectuées par le préposé.

Pendant longtemps, on n'a délivré de tickets que pour les perceptions inférieures à 0 fr. 50, car jusqu'à cette somme, il n'était pas nécessaire de les pourvoir du timbre du Trésor, à la suite des diverses augmentations des tarifs ce chiffre était devenu insuffisant aussi, bien souvent, les préposés délivraient-ils à une même personne plusieurs tickets de 0 fr. 50, en fraude par conséquent des droits du Trésor. On a maintenant régularisé la situation et établi des tickets représentant jusqu'à 5 fr. de droits, comportant le timbre de quittance de 50 centimes, leur seul inconvénient est de donner

lieu à des prises en charge comptables pour l'Administration, car l'empreinte du timbre fait de ces tickets des valeurs.

L'Octroi de Paris a établi notamment des tickets, dits « de chasseurs », représentant forfaitairement les droits dus pour l'introduction de pièces de gibiers et d'autres tickets, pour les viandes et abats.

On a prétendu que ce système fausse les statistiques, car les tickets étant délivrés la plupart du temps pour toutes les introductions ne donnant pas lieu à perception au-dessus d'un certain chiffre, il est impossible de déterminer, en fin de journées, à quelles catégories de marchandises correspondent les sommes perçues. L'expérience démontre que la majeure partie de ces petites perceptions proviennent d'introductions de volailles, beurre, œufs ou charcuterie. Tant que les petites perceptions ne seront pas supprimées, le système des tickets constituera une simplification utile, et pour l'Administration, et pour les redevables.

SECTION II

INTRODUCTION PAR VOIE DE FER

§ I. — Introduction par les voyageurs

La perception des droits d'Octroi dans les gares sur les objets contenus dans les bagages des voyageurs a toujours été une source de difficultés et une des raisons de l'impopularité de l'Octroi, comme d'ailleurs toutes perceptions d'Octroi effectuées sur les particuliers non professionnels.

En principe un employé d'Octroi doit être présent à l'arrivée des trains pour recevoir les déclarations des voyageurs. Un certain nombre d'Octrois, même de villes importantes, ont purement et simplement supprimé cette faction, après avoir comparé les dépenses qu'elle nécessitait et les recettes qu'elle procurait.

On a vu, au chapitre préliminaire, que l'existence de l'Octroi doit être signalée au redevable ; le tableau comporte en outre, en cas de suppression du bureau spécial, l'indication du bureau le plus voisin ou, quelquefois, d'une simple boîte à déclaration. Dans les deux cas, on sait fort bien, et on admet tacitement, que les simples redevables introduisent sans déclaration les quelques provisions qu'il est courant de rapporter d'un voyage ; la nécessité des déclarations n'est maintenue strictement que pour les commerçants. A première vue, on pourrait douter de la possibilité pour l'Administration de faire cette distinction, cependant c'est assez facile. Si l'on examine les déclarations faites par un commerçant dans un laps de temps déterminé, on peut assez facilement, compte tenu des variations saisonnières ou autres — déceler la fraude et, lorsque la certitude en est acquise, une surveillance discrète permettra de la constater. En outre, les dénonciations anonymes secondent la recherche des contraventions.

Le carnet de déclarations dont il a été question à propos des transports en commun (autobus, tramways, métropolitain) est également employé dans la banlieue parisienne pour les introductions par chemins de fer de colis à main par de petits commerçants.

§ II. — Livraison en gare

Lorsque les marchandises arrivent en gare et doivent être retirées par le destinataire, c'est à celui-ci qu'incombe le soin de souscrire la déclaration et de payer les droits, avant d'en prendre livraison ou d'effectuer le déchargement ; jusqu'à ce moment, les marchandises restent sous la surveillance des préposés de l'Octroi qui ont libre accès dans tous les locaux de la gare. C'est également le destinataire qui sera responsable si les formalités réglementaires n'ont pas été accomplies, s'il y a eu fraude ou erreur dans la déclaration.

Si l'on interprétait strictement les textes, c'est la Compagnie de chemins de fer qui est l'introducteur réel des marchandises,

puisque la loi n'a conféré aucun privilège spécial d'exterritorialité aux lignes (Crim. 30. 4 81. D. 82-1.385), c'est donc à elle qu'il incomberait d'accomplir toutes les formalités d'Octroi. La jurisprudence, tenant compte des nécessités du service de l'exploitation des chemins de fer ne met en cause la Compagnie que s'il y a livraison à domicile, ce qui revient pratiquement, à appliquer la règle posée par le règlement-type dans le cas seulement des Octrois à bureau central : « Tout porteur ou conducteur d'objets assujettis aux droits d'Octrois sera tenu, avant de les déposer ou remiser à domicile, de les conduire directement au bureau pour y faire la déclaration... » Ce système est évidemment bien préférable à la rigueur du droit, mais cependant il est regrettable que les textes ne soient pas adaptés à la réalité et qu'il faille les interpréter largement pour obtenir un fonctionnement satisfaisant des Octrois.

Lorsque les marchandises arrivent par wagon complet à l'adresse d'un seul destinataire et qu'elles seront enlevées en plusieurs fois, certains Octrois, dont celui de Paris pour les combustibles, se contentent d'une déclaration globale avant déchargement, comportant notamment le numéro du wagon et le point du quai où s'effectue le déchargement, afin de permettre toutes vérifications utiles. Il n'est délivré également qu'une quittance globale correspondant au chargement total. Ce système dispense du mesurage ou pesage de chaque enlèvement partiel, puisque leur ensemble est nécessairement égal au tonnage, connu, du wagon.

En général, il existe un bureau spécial d'Octroi à la gare, ceci ne contredit nullement ce qui a été dit plus haut relativement aux déclarations des voyageurs, car ce bureau se trouve à la sortie de la gare des marchandises, et les gares-marchandises et voyageurs peuvent être assez distantes l'une de l'autre.

Les introductions par chemins de fer constituent la source principale des importations, dans la majorité des villes, la banlieue

parisienne exceptée, en outre, au lieu d'être réparties en trois ou quatre points d'introduction, elles sont concentrées en un seul endroit, enfin, elles s'effectuent uniquement dans les heures de jour. On peut donc dire que la perception des droits de l'Octroi s'y effectue dans les conditions optima.

Dans certaines petites villes, le bureau central se trouve à l'abbattoir, dans ce cas, au lieu d'imposer au destinataire qui va prendre livraison en gare le trajet jusqu'au bureau d'Octroi, un préposé se rend tous les jours à la gare et prend sur les registres de la Compagnie la liste des arrivages et de leurs destinataires; si, dans les jours suivants, le destinataire ne s'est pas présenté spontanément au bureau un préposé porte la quittance au domicile des redevables et l'encaisse. Ce système, extrêmement avantageux pour le redevable, n'est évidemment praticable que dans les bureaux à faible trafic.

A ce sujet on remarquera qu'un arrêt de la Cour de Cassation (Civ. 31. 7. 1912. 1913. 1. 487.) avait déclaré qu'aucune disposition légale ne soumettait les Compagnies à l'obligation de présenter aux préposés de l'Octroi leurs registres d'arrivage, ceci semble difficilement conciliable avec l'article 28 de l'ordonnance de 1814 qui prescrit aux conducteurs la communication des lettres de voitures.

§ III. — Livraison à domicile

Lorsque les marchandises à introduire sont livrables à domicile, c'est à la Compagnie de Chemins de fer qu'il appartient d'accomplir les formalités d'Octroi.

Suivant les localités, la déclaration s'effectue soit au moment de l'arrivée en gare, soit au moment de la livraison.

Dans le premier cas, les colis sont repris l'un après l'autre par un préposé de l'Octroi assisté d'un employé de la Compagnie, les droits sont immédiatement perçus et si les indications portées par l'expéditeur paraissent insuffisantes, le colis est ouvert, le contenu vérifié et le paquet, refermé, est muni d'une fiche indiquant qu'il

a été ouvert par l'Octroi. C'est le système employé par Paris et par les grandes villes. Les Compagnies jouissent à Paris d'un crédit de 12 heures qui leur permet de ne payer les droits que lorsqu'ils ont été perçus sur le destinataire.

Dans le second cas, la voiture de livraison des chemins de fer, avant d'entreprendre sa tournée, se rend au bureau d'Octroi et la déclaration est souscrite dans les conditions ordinaires.

La difficulté, en cette matière, est d'obtenir des indications suffisantes sur le contenu des envois, ainsi qu'on l'a vu dans le chapitre consacré à l'immunité des transporteurs. Si certains Octrois procèdent couramment à l'ouverture des colis dont la feuille d'envoi ne porte pas d'indications suffisantes, d'autres abandonnent des perceptions qu'ils estiment ne pas être suffisamment rémunératrices pour justifier des recherches.

Lorsqu'une fraude est commise, ce n'est plus, comme dans le cas précédent, le destinataire qui peut être rendu responsable. La Compagnie de chemins de fer, qui sera l'auteur matériel de la contravention, usera du privilège conféré par la loi du 21 juin 1873 au transporteur et désignera son mandant : l'expéditeur, celui-ci sera donc le seul responsable.

Les Compagnies étant soumises par la loi à l'obligation de déclarer les introductions qu'elles font et de payer les droits, le destinataire ne saurait leur reprocher de les avoir, en ce faisant, privés de la faculté de refuser ou de discuter le paiement des droits. Toujours en vertu de cette obligation légale, les Compagnies sont fondées à refuser une expédition qui ne comporterait pas les indications nécessaires pour leur permettre de se mettre en règle avec l'Octroi.

Au cas où le destinataire bénéficierait du régime de l'entrepôt, il devrait en avertir la Compagnie avant livraison, afin que la déclaration soit faite en conséquence et que les droits ne soient pas versés.

Dans certains cas, les livraisons à domicile ne sont pas faites

directement par la Compagnie des chemins de fer, mais par un messager qui est concessionnaire du service, dans ce cas, c'est lui qui se charge de l'accomplissement des formalités d'Octroi.

§ IV. — Colis postaux

Le transport des colis postaux, s'il est effectué par les Compagnies de chemins de fer relève cependant de l'Administration des Postes, il en résulte diverses particularités.

Lorsque des colis postaux doivent traverser un territoire soumis à l'Octroi, ils sont exemptés du passe-debout, non pas en vertu d'une tolérance occulte comme celles que l'on a exposées, mais en exécution d'une circulaire des Contributions Indirectes (N^o 171 du 1. 8. 1896), l'Administration des Postes ayant assuré que la fraude qui consisterait à livrer clandestinement, dans une ville, un colis destiné à une autre, était impossible.

En matière de colis postaux les Compagnies de chemins de fer ne peuvent ni exiger la déclaration de la nature de l'objet, ni la vérifier elles ne peuvent donc encourir aucune responsabilité, et de ce fait, elles ne sont pas tenues d'indiquer le nom de l'expéditeur, même s'il y a fraude (Paris 13. 12. 96. D. 1900 - 2. 163).

L'Octroi peut ouvrir les colis postaux, au même titre que tout autre colis, pour en vérifier le contenu.

SECTION III

NAVIGATION

En principe, les introductions par eau sont soumises aux mêmes formalités que celles effectuées par terre, l'article 28 de l'ordonnance de 1814 précise seulement que la déclaration contiendra la désignation du lieu de déchargement et que celui-ci ne pourra s'effectuer

avant que les droits n'aient été acquittés ou au moins valablement soumissionnés.

En pratique, comme on l'a déjà vu en matière de passe-debout, la circulation sur les voies de navigation est très généralement libre, c'est-à-dire que la déclaration n'est exigée qu'après l'amarrage, avant le déchargement. Les villes importantes ont d'ailleurs un ou plusieurs bureaux dans le port, et non aux points où le fleuve ou le canal franchit les limites du territoire.

On voit que le système usité pour la navigation est calqué sur la pratique en matière de chemins de fer : comme dans ce cas, les voies de circulation sont pratiquement considérées comme exterritorialisées, de même, en cas de stationnement du véhicule, la déclaration n'est exigible que s'il y a déchargement, le soin d'effectuer la déclaration incombe également à celui qui fait pénétrer les marchandises sur le territoire après qu'elles ont quitté le moyen de transport.

La déclaration comportera le nom du bateau et le point du quai où s'effectuera le déchargement. Si l'enlèvement a lieu en plusieurs fois, le tonnage du bateau, qui a pu être constaté par jaugeage, grâce aux éléments de la déclaration, fournira une preuve de l'exactitude des déclarations partielles, à moins que — comme en matière de wagon complet — on admette le système de la déclaration unique.

SECTION IV

RÉGIME SPÉCIAL DE CERTAINS MATÉRIAUX

§ I. — Situation actuelle

Aux termes du tarif général du 1^{er} juillet 1927, divers métaux : les fers, aciers et métaux ferro-aciéreux, fonte, zinc, plomb, cuivre, laiton, bronze sont passibles de taxes d'Octroi lorsqu'ils sont destinés

à la construction immobilière, il en est de même pour les bois de charpente, glaces et marbres.

Cette taxation en fonction d'un emploi déterminé a donné lieu à de nombreuses difficultés.

a) *Que faut-il entendre par constructions immobilières ?* Pour déterminer le caractère des biens du point de vue de l'Octroi, il ne faut pas se reporter aux distinctions du Code civil, et notamment de l'article 524, ceci résulte d'ailleurs du tarif lui-même qui exempte expressément les matériaux destinés à la construction des machines et de leurs organes de transmission, alors que ceux-ci, aux termes du Code civil peuvent, dans certains cas, être immeubles par destination.

La jurisprudence semble ne reconnaître le caractère immobilier qu'aux objets incorporés aux immeubles et qui ne peuvent en être détachés sans détérioration. C'est ainsi que le caractère immobilier a été dénié à des machines fixées au sol par des écrous (par un locataire, il est vrai.) (Req. 18-11-1913, D. P. 1914-1-53.) à des compteurs d'eau (Trib. Seine 27-6-30. *Revue Octroi Septembre 1930*) et même à un réservoir d'usine à gaz, qui ne fait que reposer sur des fondations spéciales. (Cass. req. 5-12-33. *Revue Octroi février 1934*.) Cependant il est de pratique courante de percevoir les droits sur des objets tels que radiateurs de chauffage central, portes métalliques, persiennes et autres qui ne sont fixés que par des écrous, il est indubitable que ces utilisations étaient visées par le législateur.

On peut penser que la formule « objets qui ne peuvent être enlevés sans détérioration » a été proposée à une époque où la technique n'employait pas couramment, comme aujourd'hui, la fixation par écrous ; si l'on reprend les exemples ci-dessus, on remarque que les radiateurs n'existaient pas, les portes et volets étaient généralement en bois. Il ne serait peut-être pas impossible de soustraire aux droits les pièces essentielles d'un bâtiment métallique en appliquant à la lettre le critérium jurisprudentiel.

Il existe de nombreuses constructions élevées sur la voie publique après obtention d'une permission de voirie : abris pour voyageurs construits aux points d'arrêt par les compagnies concessionnaires de transport : autobus ou tramways, kiosques à journaux, chalet de nécessité, distributeurs d'essence, si l'on considère les caractères intrinsèques des constructions, il est vraisemblable qu'on se trouve en présence d'immeubles, mais si l'on fait intervenir les théories du domaine public, ce caractère immobilier devient très discutable, on est en face de simples emprises à caractère essentiellement précaire, à telle enseigne que, dans certains cas, la personne publique dont relève le domaine, emploie contre ses permissionnaires la procédure de la saisie *mobilière* pour obtenir le paiement des redevances dues. Les Octrois perçoivent cependant les droits sur les métaux employés à ces constructions.

Quelle a été l'intention des rédacteurs de tarifs ? Il paraît très difficile de le dire, le tarif actuel procède du précédent qui lui-même, adoptait des dispositions courantes dans les tarifs locaux et, au début du siècle dernier, le problème ne se posait pas du tout dans les mêmes termes. Il serait souhaitable de voir préciser davantage les désignations du tarif, afin d'éviter les contestations que les termes actuels peuvent faire naître.

b) Dans quelles conditions les droits doivent-ils être perçus lorsque l'on a affaire à des objets métalliques, bois de charpentes ou glaces, dont l'utilisation peut-être soit mobilière, soit immobilière ? Deux thèses sont en opposition. Les Octrois ont pour principe de percevoir les droits sur tous les objets métalliques, bois ou glaces, introduits dans le périmètre pour y être utilisés, à moins que le redevable ne fasse la preuve de l'utilisation mobilière. Cette preuve n'est d'ailleurs admise qu'au moyen du régime de l'entrepôt industriel.

Si l'on se reporte aux principes généraux en la matière, cette thèse paraît très discutable. L'article 27 de l'Ordonnance de 1814,

que reproduit littéralement le règlement-type de 1926, est ainsi rédigé : « Tout porteur ou conducteur *d'objets assujettis à l'Octroi* sera tenu, avant de les introduire, d'en faire la déclaration au bureau... etc. » Or les métaux qui ne sont pas destinés à la construction immobilière *ne sont pas assujettis à l'Octroi*. Il en résulte que la charge de la preuve paraît devoir être reportée sur l'Octroi ; à fortiori, il est illicite de ne pas admettre tous les modes de preuve et d'exiger l'admission à l'entrepôt, lorsque c'est par une extension déjà abusive que le redevable a la charge de la preuve.

Le renversement de preuve a des conséquences très importantes. Soit une fabrique d'appareils de précisions à usages industriels : appareillage électrique, compteurs etc, ces objets sont généralement construits sur une armature de tôle et pourvus d'un capot de protection en tôle ; la valeur de cette tôle est inférieure à 0 fr. 25 pour cent du prix de l'appareil, car ces instruments de précision ont une grande valeur, l'Octroi refusera donc l'admission à l'entrepôt industriel, d'autre part, le précompte n'est pas applicable puisque l'objet fini n'est pas soumis aux droits, il en résultera que le redevable n'étant pas en mesure d'administrer la preuve de l'emploi mobilier devra payer les droits sur toutes les tôles introduites. Si l'on suppose une autre industrie, telle que la fabrication automobile, l'entrepôt sera certes accordée, les utilisations seront exonérées, mais les déchets de fabrication seront soumis aux droits. On voit que ce qui paraît n'être qu'une question de forme, toute théorique, comporte en réalité des conséquences financières.

La jurisprudence est divisée sur cette question. Le tarif général antérieur, celui du 12 février 1870, n'avait pas la même rédaction, il ne prévoyait l'imposition que des métaux destinés à la construction des *bâtiments* (alors que le texte actuellement en vigueur vise la *construction immobilière*), mais du point de vue de la preuve, le problème se posait dans les mêmes termes, c'est ce qui permet

d'utiliser la jurisprudence antérieure à la parution du tarif de 1927. La Chambre civile et la Chambre des Requêtes de la Cour de Cassation adoptent la thèse des Octrois : la preuve doit être faite par le redevable au moyen de l'entrepôt (Req. 10-8-80 D. 81-1-376 — Civ. 20-4-86 D. 86-1-37-1 — Req. 18-11-95, D. 96-1-247). La Chambre criminelle adopte la thèse contraire (Crim. 22-1-92 D. 92-1-446 — Crim. 28-3-85, D. 86-1-226 — Crim. 28-12-94, D. 96-1-77.) Cette opposition peut s'expliquer ainsi : alors que l'interprétation de la loi est toujours stricte lorsque l'on envisage ses conséquences pénales, l'interprétation de la Chambre civile peut être plus large, car on doit reconnaître que, étant donné la réglementation en vigueur, seule le système utilisé par les Octrois peut donner dans la pratique des résultats satisfaisants.

Si la preuve de l'emploi des matériaux devait être faite par l'Octroi, il faudrait donner à cette Administration des pouvoirs de vérification sur tous les travaux effectués dans le lieu sujet, ce contrôle entraînerait une surveillance hors de proportion avec le produit des taxes et les facilités données à la fraude seraient d'ailleurs très grandes.

§ II. — Réformes proposées

Un récent jugement rendu sur ce sujet (Juge de Paix de Saint-Denis, 21-7-31, *D. H.* 1932, p. 27) décide que l'exonération est acquise sans admission à l'entrepôt, par une simple déclaration d'emploi permettant d'exercer le contrôle et la vérification de cet emploi. L'Octroi continue à présumer la destination immobilière, mais cette présomption peut être détruite par la simple déclaration motivée du redevable, sans autre formalité.

Si cette tendance se trouvait confirmée, le règlement de la question serait assez satisfaisant. Cependant, il paraît encore préférable de modifier les textes réglementaires. On pourrait soumettre aux droits tous les objets susceptibles d'être utilisés dans la construction

immobilière, l'aptitude à cet emploi étant déterminée par la forme, au moment de l'introduction — ou de la fabrication — précisée par les règlements, par exemple, poutres et poutrelles en fer, plaques de zinc pour toitures, robinetterie, verres à vitres, etc.

Pour étudier les conséquences d'une telle réforme on reprendra les deux paragraphes ci-dessus :

1) *Détermination du caractère immobilier*

En droit français la distinction des biens en meubles et immeubles est de moins en moins nette, les règles du Droit civil sont de toutes parts débordées, notamment par le droit public, par le droit fiscal qui les méconnaît, ou les utilise tour à tour, suivant les nécessités financières. En matière d'Octroi notamment, les distinctions établies par la jurisprudence sont souvent arbitraires, souvent subtiles, de telles sortes qu'elles sont incertaines, or, pour une industrie, la certitude d'une taxe est préférable à la probabilité d'une exonération, balancée par le risque, même minime, d'un procès et d'amendes. Si l'on adopte une taxation basée sur des caractères *formels*, d'après une liste arrêtée par les règlements, toutes les difficultés de cet ordre disparaissent.

2) *Preuves*

Tous les objets portés au tarif seraient taxés, la seule exonération prévue étant celle résultant de l'emploi *industriel* — et non plus de l'emploi *mobilier* — justifié suivant le régime de l'entrepôt industriel. Dans ce système, les métaux, bois, glaces rentreraient donc dans le droit commun. Pratiquement, la seule différence avec le système actuellement usité consisterait en ce que les métaux et autres utilisés par des non-industriels à la production d'objets mobiliers seraient soumis *légalement* aux droits, alors qu'actuellement ils le sont, *en fait* par suite du refus qu'opposent les Octrois à l'admission de toutes justifications d'emploi en dehors du régime de l'entrepôt

industriel. On aboutirait, en fait, à la régularisation des pratiques actuelles.

Le Conseil d'État s'est jusqu'ici refusé à toutes dérogations au règlement-type qui aurait pour objet de préciser les objets métalliques à soumettre aux droits. (Décret du 3 juin 1936, Octroi de Montrouge.)

§ III. — Façonnage à l'extérieur

Il est courant, au moins dans les grandes villes ayant une banlieue industrielle, que des matériaux bruts : fers, marbres, etc., déjà introduits et ayant acquitté les droits soient réexportés temporairement pour y subir un complément de façon, à la suite duquel ils seront définitivement introduits, pour être utilisés. Il se peut que ces matériaux n'aient pas fait l'objet d'une prise en compte dans un entrepôt dans ce cas, les droits ne peuvent être remboursés, aussi l'Octroi prend-il note du signalement des objets lors de leur sortie, et la seconde introduction est autorisée en franchise.

SECTION V

FABRICATION A L'INTÉRIEUR DU LIEU SUJET

§ I. — Généralités

L'Octroi frappant toutes les consommations faites à l'intérieur du lieu sujet, les objets qui sont créés à l'intérieur sont, au moment de leur production, dans la même situation que les objets provenant de l'extérieur, au moment de l'introduction.

Le règlement-type reproduisant l'article 36 de l'ordonnance de 1814 dispose que toute personne qui récolte ou fabrique, dans l'intérieur du rayon de l'Octroi, des objets compris au tarif, est tenue d'en faire la déclaration et d'acquitter immédiatement les droits, sauf admission à l'entrepôt.

Les droits frappant ces objets doivent être les mêmes que ceux frappant les objets provenant de l'extérieur, c'est l'interdiction du protectionnisme local formulé par l'article 10 du décret du 12 février 1870.

Si le produit fabriqué industriellement a acquitté les droits sous forme de matières premières et qu'il n'y ait de ce fait lieu à aucune perception sur le produit fabriqué, la déclaration n'en sera pas moins obligatoire, on utilisera le système du précompte, mais la compensation ne se produira jamais de plein droit sans que l'Administration soit saisie.

Le moment auquel la déclaration doit être souscrite n'est pas précisé par les textes généraux. Elle n'a pas à être préalable à la fabrication ou à la récolte. Certains règlements locaux précisent qu'elle doit les suivre immédiatement. En l'absence de prescriptions spéciales, elle doit seulement précéder l'enlèvement des produits obtenus, ce qui est une condition indispensable pour permettre les vérifications en temps utile et prévenir la fraude.

Pour éviter les dérangements au redevable comme à l'Administration, on utilise *le carnet de fabrication* dont il a déjà été parlé à propos de l'entrepôt industriel.

§ II. — Cas particuliers

Bestiaux. — La naissance ou la mort naturelle des animaux doivent être signalées à l'Octroi, les droits sont dus pour toutes les bêtes abattues soit pour être livrées au commerce, soit pour la consommation particulière du propriétaire. Les propriétaires sont soumis périodiquement à des inventaires et les droits sont perçus pour les animaux manquants.

Transformations. — Certains produits peuvent, une fois introduits dans le lieu sujet, subir une transformation qui les fasse entrer dans une catégorie passible d'une taxe d'Octroi plus élevée que leur

forme primitive. Il s'agit là surtout de comestibles : viande de porc transformée en charcuterie fine, viande transformée en viande cuite, fumée, conserves de viande, etc., par des charcutiers. Théoriquement, la différence des tarifs devrait donner lieu à perception complémentaire sur le fabricant. Pratiquement, cette taxe n'est perçue que sur les fabricants spécialisés : fabricants de conserves, mais pas sur les charcutiers détaillants, en raison des difficultés de contrôle que nécessiterait cette perception assez peu rémunératrice. L'Octroi de Paris, sans aller aussi loin dans cette voie, ne recherche cependant la fabrication que de quelques-uns de ces produits.

Ceci aboutit, en réalité, à établir un certain protectionnisme local, car si la surtaxe n'est pas perçue en cas de transformation à l'intérieur, elle l'est en cas d'introduction du produit fini.

§ III. — Productions domestiques

Parmi les objets compris au tarif des Octrois, un certain nombre sont susceptibles d'être produits par les particuliers pour leur usage domestique : vinaigre, volailles, œufs, conserves, foin, céréales destinées à la nourriture des animaux.

Ils devraient, en principe, être soumis au droit commun, cependant pour certains d'entre eux, l'accomplissement des formalités réglementaires serait particulièrement gênant pour les intéressés et les recherches, vexatoires, parce que effectuées dans le domicile privé, ou même impossibles. C'est le cas, par exemple, de l'élevage domestique de quelques animaux de basse-cour. Aussi les Octrois abandonnent-ils le plus souvent les perceptions de ce genre dont le rapport ne serait pas proportionné aux pertes de temps qu'il occasionnerait.

Ces points de détails peuvent paraître sans intérêt, il était cependant indispensable de les mentionner, car des adversaires de l'Octroi les utilisent pour attaquer ceux-ci et démontrer leurs inconvénients — réels par ailleurs —. C'est ainsi qu'en admettant le fonctionnement

strict du règlement, appliqué sans discernement, on imagine des hypothèses extrêmes qui illustrent et soutiennent les critiques formulées. On cite par exemple le cas d'un redevable qui, taillant une haie, omettrait de déclarer le bois à brûler ainsi recueilli et encourrait une contravention. On peut dire que, actuellement, ces faits ne se rencontrent pas, en admettant qu'ils se soient jamais produits. L'Octroi se bornerait à percevoir les droits s'il était avisé d'un fait de ce genre, sans dresser procès-verbal.

Par contre, lorsque la production à l'intérieur du lieu sujet fait l'objet d'une profession, ou même seulement d'une rémunération, les règles normales reprennent leur cours ; c'est ainsi qu'on exigera des déclarations des particuliers qui vendront les œufs de leur basse-cour, des cultivateurs qui récolteront du foin.

CHAPITRE II

Perceptions à forfait

Le reproche principal que l'on adresse à l'Octroi, du point de vue traité ici, c'est d'entraîner l'accomplissement de formalités multiples à l'introduction dans le lieu sujet et la soumission à l'exercice de nombreux redevables. Le moyen d'obvier à ces inconvénients consiste à percevoir les droits à forfait.

Le système dit de *l'abonnement* a été appliqué à l'Octroi à la suite de l'arrêté du 4 thermidore an X (article 7), il a été employé principalement dans les communes rurales et il constituait l'unique moyen de perception, celle-ci s'effectuait alors par rôles. L'Octroi, d'impôt indirect, se transformait peu à peu en impôt direct ; ce régime a été abrogé par l'ordonnance du 3 juin 1818.

Cependant il subsiste encore actuellement des perceptions forfaitaires, ce sont :

- 1) l'abonnement industriel que peuvent utiliser les industriels admis à l'entrepôt ;
- 2) l'abonnement commercial corporatif ou collectif ;
- 3) l'abonnement des chasseurs ;
- 4) l'abonnement commercial individuel.

Les deux premiers abonnements sont prévus par des textes qui règlent leur fonctionnement, au moins dans une certaine mesure, quant aux deux derniers, ils sont appliqués couramment, mais leur légalité est douteuse : ce sont des créations de la pratique.

SECTION I

**ABONNEMENT COMMERCIAL
CORPORATIF OU COLLECTIF**

La perception des droits d'Octrois sur les commerçants *par abonnement* a été pratiquée de tous temps, elle est mentionnée dans une lettre du Ministre des Finances du 22 février 1815 et l'article 4 du décret du 12 février 1870 vise les abonnements pour les soumettre à l'agrément du Préfet.

La lettre ministérielle prescrivait les conditions d'application de ce régime :

1) il ne devait pas s'appliquer aux objets de nature à être introduits par la généralité des consommateurs, il ne devait être employé que pour ceux de nature à n'être reçus que par une corporation ;

2) il fallait que des difficultés réelles s'opposassent à la perception à l'effectif ;

3) on ne devait avoir aucun motif de croire à un accroissement de la consommation ;

4) il fallait que la corporation entière y souscrivît ;

5) la perception devait être continuée sur les introductions faites par toute autre personne que les abonnés.

Parmi ces conditions, seules celles visées sous 1, 4 et 5 sont actuellement maintenues, encore faut-il observer que des abonnements corporatifs sont conclus avec toutes les catégories de commerçants, quelle que soit la nature de leur commerce, et même avec les industriels¹, non seulement on ne subordonne plus l'adoption de ce régime

1. Il existe une différence essentielle entre l'abonnement industriel proprement dit et l'abonnement commercial appliqué à des industriels. Dans les premiers, la redevance représente des droits sur des *matières premières* et *combustibles* consommées dans certaines conditions *par l'industriel* lui-même ; dans les seconds, des droits dus sur des *objets déjà fabriqués* et *vendus* dans le lieu sujet.

à l'existence de difficultés réelles de perception, mais au contraire, on recherche ses cas d'applications ; d'autre part, s'il a des raisons de prévoir un accroissement de la consommation, le Préposé en chef les fera valoir lors de la fixation de la redevance, et, si les redevables ne veulent pas s'y rendre, il refusera de conclure le traité ; les abonnements ne sont d'ailleurs plus conclu que pour un an, alors qu'ils pourraient l'être pour trois.

§ I. — Conclusion de l'abonnement

L'abonnement doit comprendre toute la corporation, il faut que l'unanimité des redevables se réalise, tant sur le principe que sur les modalités d'application, la majorité ne saurait contraindre la minorité. Le régime de l'abonnement n'est obligatoire ni pour l'administration, ni pour la corporation, les deux parties doivent se mettre d'accord, il n'existe pas de juridiction susceptible de trancher les divergences qui pourraient exister entre elles.

Le traité est en principe passé par le maire après autorisation par le Conseil Municipal, pratiquement, la discussion est conduite par le Préposé en chef.

La redevance devra représenter approximativement le montant des droits qui auraient été perçus à l'effectif. On le déterminera d'après les statistiques de l'Octroi de l'année précédente, corrigées suivant le mouvement de la population, le degré de prospérité de l'agglomération etc..

Le plus souvent, les contractants voient surtout dans l'abonnement les simplifications qu'il entraînera, en perdant un peu de vue ce qui devrait uniquement représenter la redevance. Chacun s'efforcera de faire apprécier à son co-contractant les avantages qu'il retirera du régime.

La part contributive de chaque redevable est fixée par le traité. La durée maxima des traités est de trois ans, car on les assimile aux fermes partielles de l'Octroi ; ils ne sont d'ailleurs conclus en

général que pour un an, ainsi qu'on l'a vu, afin de mieux suivre les fluctuations économiques.

L'abonnement n'est applicable qu'après autorisation par le Préfet, il doit être communiqué à la Direction Générale des Contributions Indirectes.

§ II. — Fonctionnement

Les introductions de marchandises sont affranchies des déclarations à l'entrée — ce qui constitue une différence théorique avec l'abonnement industriel — et des perceptions. Le versement de la redevance s'effectue par fractions, mensuelles ou trimestrielles, payables d'avance, tous les abonnés étant solidairement responsables des recouvrements. Les redevables nomment un syndic qui est chargé de percevoir les cotisations et de représenter la corporation auprès de l'Administration.

La redevance étant essentiellement forfaitaire le traité prévoit que son montant ne sera pas affecté par le départ d'un contractant, ou l'arrivée d'un commerçant exerçant la profession visée, il y aura simplement, dans les deux cas, répartition de la charge entre un nombre plus faible ou plus élevé de participants, la part du nouveau venu étant fixée par le maire.

Il est compréhensible que le départ d'un membre de la corporation donne lieu à un règlement de compte, puisque ceux qui restent ont signé un contrat prévoyant ce cas et sa solution, mais est-il aussi juste d'englober un nouveau membre dans un contrat dont il n'a pas été parti ? sans doute, on ne peut appliquer rigoureusement les règles du droit civil, puisqu'il s'agit d'une question de droit public. On peut cependant remarquer que le refus d'un seul membre lors de l'élaboration du traité peut en empêcher irrémédiablement la conclusion, il semble donc que l'établissement, sur le territoire, d'un nouveau membre de la corporation qui se refuse à être parti à la convention, soit de nature à rompre celle-ci. Si, pour des raisons

pratiques, il était impossible de revenir à la perception à l'effectif généralisée avant l'expiration du trimestre ou de l'année en cours, ce mode de perception devrait être néanmoins immédiatement appliqué au nouveau venu, mais, de toute façon, on ne saurait le contraindre à participer à l'abonnement.

Si, au contraire, le redevable désire être compris dans l'abonnement et que le maire ou la corporation s'y refuse, un recours au Conseil d'Etat sera possible (Conseil d'Etat 11. 1. 89. D. P. 90. 3. 29), car l'abonnement favoriserait indûment une catégorie de redevables.

L'abonnement étant consenti avec une corporation déterminée et pour certains produits, les redevables qui ont à les introduire, mais qui exercent une profession différente ne sauraient en bénéficier, c'est ainsi que l'abonnement accordé aux fabricants ne peut s'étendre aux simples entrepositaires du même produit.

L'abonnement présente des avantages considérables pour les redevables ; suppression :

- 1) des formalités et pertes de temps lors de l'introduction ;
- 2) des risques de contravention par suite d'erreur ou d'omission que comporte toute déclaration, même pour le redevable de bonne foi ;

et éventuellement :

- 3) des sujétions de l'exercice d'entrepôt ;
- 4) des paiements de taxes pour manquants en entrepôts par suite de sorties de quantités de marchandises inférieures au minimum reconnu.

Il ne subsiste que la redevance et ce qui pourrait sembler la principale charge pour le commerçant ne présente pas, en réalité, une très grosse importance pour lui, car elle passe dans le prix de vente.

Pour l'Administration, les avantages de l'abonnement seront :

- 1) la stabilisation des recettes qui rend plus facile l'élaboration du budget communal ;

2) la diminution de travail pour les préposés et l'économie qu'elle entraîne ; mais il ne faut pas oublier que la perception continue pour les introductions effectuées par des redevables autres que les abonnés.

Les modalités de l'abonnement ne sont fixées par aucun texte légal ou réglementaire, mais l'Administration des Contributions Indirectes a établi des modèles de traité qui contiennent les clauses que l'on vient de voir.

SECTION II

LES ABONNEMENTS INDUSTRIELS

Le décret de 1870 prévoit à l'article 14 un système de forfait applicable aux industriels admis à l'entrepôt et destiné à supprimer l'exercice : *l'abonnement industriel*.

L'industriel abonné paye annuellement une somme représentant les consommations non dégrevées qui peuvent s'effectuer dans son établissement, cette redevance étant forfaitaire, il n'y a plus lieu de tenir un compte d'entrepôt, ni par conséquent, de vérifier sur place les stocks existants.

§ I. — Admission

L'admission à l'abonnement est prononcée par le maire, ne peuvent l'obtenir que les industriels entrepositaires, mais ils n'y ont aucun droit acquis et la décision du maire n'est pas susceptible de recours.

L'abonnement se réalise par un traité signé par le maire et par le redevable, il n'est soumis à aucune approbation, mais n'est valable que pour une année.

La redevance est fixée de gré à gré par les deux parties, le décret n'indique pas les éléments qui doivent servir à sa détermination. Une circulaire précise qu'elle doit représenter la consommation

de maison ou de famille de l'industriel, ou celle du personnel logé, ces indications valent principalement pour les combustibles, mais on peut les étendre, par exemple aux sables, ciments, vernis employés, non pas à la fabrication, mais aux réparations des bâtiments de l'usine, aux savons et lessivés employés aux nettoyages, etc.

L'intention du législateur paraît avoir été de rédimier par l'abonnement les droits représentant des consommations stables, qui ne sont pas directement fonction de l'activité de l'industrie. La pratique a étendu l'abonnement industriel à des consommations ou à des pertes de matières premières qui sont fonction directe de la fabrication, par exemple aux droits représentés par :

1) les déchets de fabrication que la jurisprudence, on l'a vu, ne permet pas de prendre en considération pour la justification des manquants.

2) les fabrications d'objets dans lesquels la proportion de matières premières soumises aux droits n'atteint pas le chiffre voulu (règle des 0 fr. 25 pour cent) et lorsque le système du précompte n'est pas appliqué.

Cette tendance est heureuse en elle-même, puisqu'elle introduit une simplification. Il faut cependant remarquer que ces points n'étant précisés nulle part, l'évolution n'a pas été uniforme. C'est ainsi que dans telle localité un important fabricant payera une somme très basse, le Préposé en chef faisant entrer en ligne de compte pour la conclusion de l'abonnement uniquement les éléments fixés dans la circulaire, tel autre fabricant de même importance, dont l'usine sera située dans la localité voisine, payera une somme dix fois plus élevée¹ parce que le Préposé en chef élargira la base de l'abonnement.

1. Cette proportion a été relevée entre les redevances d'abonnement d'une année et celle de la suivante concernant le même industriel ; il ne s'était produit, dans la situation, d'autres modifications que le changement du Préposé en chef de l'Octroi !

Cette diversité provient probablement de ce que les abonnements industriels ne sont soumis à aucune approbation des autorités supérieures.

Quoiqu'il en soit, les éléments techniques de l'abonnement étant ainsi précisés, le forfait résultera d'une discussion dans laquelle interviendront également d'autres considérations.

On a vu certaines municipalités, sous l'influence de préoccupations politiques, transformer l'abonnement industriel en un véritable impôt sur les sociétés. Cependant, en général, c'est le contraire qui se produit, l'abonnement est plus souvent inférieur que supérieur à la réalité et ceci procède parfois d'un système préconçu, favoriser l'établissement des industries sur le territoire ; on a même vu des conseils municipaux proposer l'exemption des taxes d'Octroi pour un certain nombre d'années aux industriels qui s'y établiraient.

La base de la discussion est la quantité de matières premières ou combustibles utilisées par l'industrie au cours de l'année précédente. Il faut remarquer, à ce propos, qu'aucun texte n'accorde aux préposés d'Octroi un droit de regard dans la comptabilité des redevables, mais il est bien évident que, pratiquement, ils font de la présentation de toutes les pièces qu'ils jugent utiles une condition *sine qua non* de toute discussion pour la conclusion d'un abonnement.

Les chiffres ainsi fournis ne peuvent que donner des renseignements pour l'année suivante, la jurisprudence n'admet pas que l'Octroi s'en serve pour l'année en cours, par exemple en réservant, au moment de la conclusion de l'abonnement, le montant de la redevance dont le chiffre serait fixé suivant une certaine proportion des quantités employées, constatées soit par la comptabilité du redevable — ce serait introduire une condition protestative dans le traité (Paris 6-12-82, D. P. 83-2-47) — soit même par la comptabilité d'un tiers (Crim. rej. 2-8-94, D. P. 99-1-204.) Cependant, la législation fiscale actuelle offre de si nombreux exemples d'impôts

payés sur déclarations contrôlées qu'on peut se demander si la Cour de Cassation persisterait dans son interdiction.

On remarquera que, dans ce système, le caractère forfaitaire n'est nullement supprimé, car la proportion des matériaux ou combustibles que l'on estime destinée à des consommations non dégreévées est fixée *ne varietur*, ce sera par exemple 5 pour cent du tonnage introduit. On utilise d'ailleurs couramment cette clause de proportionnalité en prenant pour base du calcul le montant brut des introductions à l'entrée. Par ce moyen on réalise une plus grande justice, on allie les avantages de l'entrepôt, à savoir l'exactitude des perceptions, et ceux de l'abonnement industriel classique (c'est-à-dire avec fixation forfaitaire de la redevance) : l'absence d'exercice.

§ II. — Fonctionnement

Lors des introductions, l'abonné doit, en principe souscrire des déclarations, indispensables lorsque l'on utilise la clause de proportionnalité sans examen de comptabilité, elles ne servent plus que d'indications pour l'année suivante dans les autres cas.

L'obligation des déclarations est-elle sanctionnée pénalement ? Sans doute, l'obligation de la déclaration à l'introduction est-elle un principe général auquel l'article 14 du décret de 1870 ne déroge pas expressément, cependant on peut prétendre que l'autorisation de compromettre qu'accorde ce texte s'étend à toutes les modalités de la perception. C'est cette théorie que semble admettre un jugement du tribunal correctionnel de la Seine (30 avril 1927, D. H. 1927-359) qui déclare que la sanction de la non-déclaration est purement civile¹. Si on développe cette théorie, on conclut que la stipulation

1. Le jugement qualifie l'abonnement industriel de *contrat purement civil*, il semble que l'épithète *civil* n'ait été employée que pour opposer les sanctions civiles aux sanctions pénales, car l'abonnement est, en réalité, un compromis sur le montant d'un impôt, il s'agit là d'une matière *d'ordre public*.

de l'abandon des déclarations est valable. Elle donne une plus grande souplesse au régime de l'abonnement et facilite son adaptation aux situations particulières, aussi la rencontre-t-on souvent.

L'abonnement est attaché à la personne du redevable et non à l'établissement, il ne peut donc faire l'objet d'une transaction commerciale. Cela signifie, pratiquement, qu'en cas de cession de l'établissement, l'Administration peut considérer le contrat comme rompu et peut y apporter les modifications que le changement de situation rend utiles, c'est la seule dérogation qui existe au forfait que constitue l'abonnement, toutes les autres circonstances qui peuvent survenir en cours d'année n'exercent aucune influence sur son fonctionnement.

L'abonnement industriel ne vise que les matières premières et les combustibles. Si les produits fabriqués sont eux-mêmes soumis aux droits, l'industriel aura le bénéfice de l'entrepôt ou de l'abonnement *commercial* pour ceux-ci. Ce compte d'entrepôt comprendra en prise en charge, les objets fabriqués et, en décharge les objets exportés.

SECTION III

ABONNEMENTS INDIVIDUELS AUTRES QUE LES ABONNEMENTS INDUSTRIELS

§ I. — Abonnements commerciaux

Les abonnements dont il a été question jusqu'ici étaient prévus expressément par des textes légaux.

On en rencontre couramment d'autres dans la plupart des Octrois, ils présentent ce caractère particulier d'être individuels sans se placer dans la catégorie des abonnements industriels.

Préalablement à leur étude, on remarquera que certains abonnements, qui semblent appartenir à cette catégorie, se rattachent en réalité à une autre. Un abonnement commercial est dit corporatif lorsqu'il comprend l'ensemble de la corporation, mais on en rencontre assez souvent dans les petites villes, des professions qui ont un unique représentant ; l'abonnement que l'Octroi conclut avec lui n'est individuel qu'en apparence, en réalité il se classe dans la catégorie des abonnements corporatifs, quoiqu'il ne soit pas toujours soumis à l'approbation préfectorale.

Par contre, il existe des abonnements en apparence industriels qui, en réalité, sont des abonnements individuels ne rentrant pas dans le cadre du décret de 1870.

On sait que l'abonnement industriel est destiné à rédimier les droits représentés par les objets utilisés dans un *établissement industriel pour une consommation non exonérée*. On va exposer un certain nombre de cas dans lesquels l'abonnement conclu ne répond pas à cet objet.

Certains matériaux, par exemple les métaux, non soumis à l'Octroi en principe, ne sont taxables que s'ils ont une destination immobilière, la pratique administrative et une partie de la jurisprudence exigent abusivement l'admission à l'entrepôt pour accorder l'exonération. Que l'on ait rattaché cet entrepôt à l'entrepôt industriel et l'abonnement conclu à l'abonnement industriel lorsqu'il s'agit par exemple, de fers utilisés dans l'industrie automobile, on peut l'admettre — quoique le système pêche par la base — mais lorsqu'il s'agit de bois de charpente, planches, contre-plaqué, fers, on ne voit plus du tout en quoi l'abonnement qui est souvent conclu à titre individuel avec les négociants ou les entrepreneurs, peut se rattacher aux abonnements industriels. Il n'y a pas de produits fabriqués, il y a des immeubles construits, il n'y a pas d'établissements industriels, il y a des entreprises de durées variables, mais réduites, en différents points de la ville.

On trouve de nombreuses situations spéciales qui nécessitent la conclusion d'abonnements individuels non définis ; en voici un exemple : un boucher en gros reçoit des bêtes tuées entières, les dépècent et les répartit entre ses clients, le trafic considérable de jour et de *nuit* ne peut être enregistré par l'Octroi, les fournitures faites aux détaillants de la localité sont déclarées, mais le grossiste a une certaine quantité de déchets que ferait apparaître un compte régulier d'entrepôt, il paiera par abonnement une redevance qui représentera les droits dûs pour ces déchets, cet abonnement n'est pas commercial, il ne correspond pas à des quantités vendues, il se rapproche plutôt de l'abonnement industriel et cependant il n'y a pas *industrie* dans le sens défini par la jurisprudence en matière d'Octroi et il ne s'agit pas d'une matière première.

Lorsque des commerçants, établis dans une localité soumise à l'Octroi n'y ont pas de magasins, n'y résident pas, mais exercent leur commerce dans les marchés voisins, ou parcourent les campagnes avec une voiture-magasin, on pourrait théoriquement les soumettre à l'entrepôt ou à la reconnaissance à la sortie, mais ce serait imposer au redevable et à l'Octroi des formalités multiples compensées par l'Octroi par les quelques perceptions provenant des manquants par suite de sorties inférieures au minimum reconnu. Il est plus simple de conclure un abonnement individuel, le redevable sera exempté des déclarations et de l'exercice, il sera tout disposé à acheter cet avantage pour une somme supérieure à celle qui serait perçue dans les conditions réglementaires.

Certains lavoirs ont un caractère mixte, ce sont pour partie des établissements industriels, en ce sens qu'ils blanchissent du linge au moyen d'appareils industriels mûs par une force motrice, mais ce sont aussi des établissements commerciaux, car, moyennant redevance, ils permettent aux particuliers d'utiliser leurs installations, et ils vendent en même temps les produits nécessaires, savons, eau de Javel ; ces produits doivent être exemptés pour la partie consom-

mée dans le blanchiment effectué industriellement par le maître de lavoir, et taxés pour la partie vendue, la discrimination est pratiquement impossible, on concluera un abonnement individuel *commercial* pour les marchandises vendues.

Lorsqu'en vertu d'errements, que l'on peut d'ailleurs juger non fondés en droit, l'Octroi perçoit les droits sur les carburants consommés à l'intérieur du lieu sujet par les véhicules d'une compagnie interurbaine de transports automobiles, la perception à l'effectif étant impossible, on concluera, ici encore, un abonnement qu'on ne peut qualifier d'industriel ; la redevance est fixée soit à forfait, soit sur déclarations mensuelles faites après consommation.

Certains Octrois concluent des abonnements individuels dans des cas qui ne le nécessiteraient nullement, dans le seul but de simplifier la perception et d'assurer des rentrées de fond fixes et certaines, ceci se rencontre surtout lorsque le commerçant ou même le *fabricant* est dans une situation un peu particulière qui permettrait difficilement la fraude : nature de l'industrie, disposition des lieux, etc.

L'abonnement comporte tantôt la déclaration à l'entrée à titre de statistique, tantôt ne la comporte pas ; la redevance peut être purement forfaitaire ou fixée suivant une proportion forfaitaire des introductions, ainsi qu'on l'a vu en matière d'abonnements industriels ; toutes les modalités peuvent se trouver.

La légalité de ces abonnements individuels est très contestée. Un arrêt de la Cour de Cassation semble pourtant les admettre : « Attendu que l'abonnement individuel en matière d'Octroi est une convention passée entre le maire et le redevable afin de rendre la perception des droits plus facile et de simplifier les formalités imposées aux entrepositaires, que ce procédé, expressément autorisé pour les Contributions Indirectes par les articles 70 et 71 de la loi du 28 avril 1816, l'a été implicitement pour les Octrois par les lois et décrets, notamment du 17 mai 1809 et l'ordonnance du

9 décembre 1814 et n'aurait pu être interdit que par une disposition légale expresse restreignant sur ce point la liberté des conventions¹, si dans l'article 4 du décret du 12 février 1870... les abonnements collectifs sont prévus et si l'article 14 introduit les abonnements industriels, on ne saurait induire de son silence à l'égard des abonnements individuels une interdiction de ces abonnements qui, à toute époque, ont été constamment pratiqués » (Civ. Rej. 17. 5. 98. D. 1904. 1. 452.).

Cependant d'autres arrêts paraissent infirmer le précédent : « Toute convention particulière en dehors des cas spéciaux (abonnement corporatif ou industriel) est entachée d'une nullité absolue, les dispositions relatives à l'abonnement intéressant essentiellement l'ordre public. » (Cass. Crim 6. 1. 1911. *Revue octroi* 1910, 11 p. 490), d'autres arrêts insistent sur le caractère d'ordre public de tout ce qui touche les lois et règlements en matière d'Octroi (Cass. Civ. 31. 5. 1929 D. H. p. 379.). La Cour des Comptes intervient également pour sanctionner ce qu'elle considère comme des irrégularités susceptibles de fausser les conditions de la concurrence entre particuliers.

Cependant les abonnements individuels sont nombreux parce qu'ils répondent à un besoin. Comment expliquer leur fréquence, puisqu'ils ne sont pas admis par la jurisprudence ?

Les municipalités considèrent que, comme les abonnements industriels, ils ne sont soumis à aucune approbation. L'Administration Supérieure les désapprouve en principe, mais préfère les ignorer. Les tribunaux sont rarement saisis de litiges à ce sujet car, en cas

1. L'arrêt ne vise pas l'Ordonnance du 3 juin 1818 qui interdit les Octrois par abonnements, il y a entre ce régime et celui des abonnements individuels des différences fondamentales ; alors que, dans le premier les abonnements sont obligatoires, généralisés et établis sans entente préalable entre le redevable et l'Octroi, dans le second, la perception à l'effectif reste la règle et l'abonnement n'est conclu qu'avec des redevables maniant professionnellement les objets taxés, présentant des garanties de solvabilité, tenant une comptabilité et ayant débattu librement les clauses du traité.

de désaccord, les parties peuvent toujours revenir au régime du droit commun, quant aux concurrents de l'abonné, ils peuvent obtenir, s'ils le désirent un régime semblable et c'est par là que l'on peut répondre au reproche de la Cour des Comptes qui prétend que ces abonnements faussent la libre concurrence.

D'ailleurs le contrôle que la Cour des Comptes ou les Conseils de Préfecture interdépartemental exercent sur les comptables à ce sujet est purement platonique, les injonctions qu'ils peuvent leur adresser, ont surtout pour objet d'atteindre, au travers du comptable, l'administrateur qui a conclu le traité : le maire, en attirant son attention sur l'illégalité du procédé, le comptable ne peut être mis en débet à cette occasion.

§ II. — Abonnements de chasseurs

La perception des droits d'Octroi sur les gibiers introduits par les chasseurs est une question de faible importance au point de vue financier et, cependant, elle est irritante et a certainement contribué à l'impopularité des Octrois. Le produit des taxes sur ces articles du tarif est disproportionné avec les contrôles qu'il nécessite ; il est bien entendu que ces critiques visent les perceptions sur le gibier introduit par le chasseur lui-même et destiné à la consommation familiale et non celles effectuées sur les expéditions de gibiers à destination des commerçants.

Pour pallier aux difficultés, de nombreux Octrois, dont celui de Paris, ont adopté un système d'abonnements forfaitaires. On étudiera le système parisien qui a été institué par arrêté préfectoral du 15 mai 1933.

On délivre au redevable, moyennant paiement d'une taxe, une carte individuelle valable pour un an. Lorsque le chasseur entre dans Paris, la présentation de sa carte lui tient lieu de déclaration et de paiement des droits pour une quantité de gibiers correspondant

à 20 ou 30 francs de droits. Si le montant des droits dûs dépassent le chiffre forfaitaire correspondant à la catégorie de la carte, le complément des droits est perçu dans les formes ordinaires. La carte de chasseur est strictement personnelle et les préposés peuvent vérifier l'identité du détenteur sauf pour les cartes dites « d'invité » qu'un propriétaire de chasse peut prêter à ses invités mais qui, pour le reste, sont semblables aux cartes principales.

Ce système n'est établi qu'à titre d'essai et son application est prorogée chaque année pour une période d'un an à la suite d'un vote du Conseil Municipal.

D'autres Octrois ont simplifié ce régime ; le redevable paie la taxe forfaitaire, on lui en délivre quittance et le numéro de cette quittance est porté sur le permis de chasse, le chasseur n'a donc plus à se munir d'autres pièces que son permis de chasse.

La légalité des abonnements individuels de chasseurs, comme celle des autres abonnements est discutable. Ils ont été condamnés notamment par un arrêt de la Cour de Paris du 29. 2. 1908. Mais ce régime constituant une simplification, il serait souhaitable de le voir consacrer légalement, à moins que l'on ne supprime cette catégorie de perceptions.

CHAPITRE III

Contrôle à l'intérieur du lieu sujet

SECTION I

VISITES

Lorsque les marchandises soumises aux droits ont été introduites dans le lieu sujet, quels sont les droits des préposés vis-à-vis des détenteurs de ces marchandises ? Dans quelles conditions peuvent-ils effectuer leurs contrôles ?

Pour répondre à ces questions il faut examiner à part la situation des diverses catégories de redevables.

§ I. — Visites des locaux soumis à l'exercice

1) *Entrepôt*

Les préposés peuvent en tout temps, sauf pendant la nuit, se présenter au siège de l'entrepôt afin d'y effectuer tous les contrôles utiles. Si l'entrée leur est refusée, ils peuvent, après avoir déclaré procès-verbal, requérir l'assistance d'un officier de police et faire ouvrir en sa présence les magasins pour y procéder aux visites. Mais ce droit, qui s'étendait avant la loi de 1905 aux locaux d'habitation de l'entrepositaire, a été réduit afin de mettre fin à des abus qui constituaient de véritables violations de domicile. Le domicile des entrepositaires est maintenant soumis aux mêmes règles protectrices que celui des autres redevables,

2) *Lieux de récolte ou de fabrication*

L'article du règlement-type qui vise ce cas est ainsi conçu :
« Les préposés reconnaîtront à domicile les quantités récoltées, préparées, ou fabriquées et feront toutes les vérifications nécessaires pour prévenir les fraudes ».

Cependant, malgré la généralité de ces termes, il ne semble pas que tous les récoltants, fabricants soient soumis à l'exercice, seuls doivent l'être les professionnels, c'est-à-dire ceux pour qui la récolte, la fabrication est une profession. Adopter une opinion contraire conduirait à donner aux préposés le droit de s'introduire chez tous les redevables, sans formalités, ce qui serait d'autant plus grave que, pour les non-professionnels qui n'ont pas de locaux spéciaux affectés à la récolte ou à la fabrication, les visites ne pourraient s'effectuer qu'aux domiciles contrairement aux prescriptions de la loi de 1905.

La qualité de professionnel résultera soit d'une déclaration expresse, soit d'une patente, soit d'une constatation judiciaire.

§ II. — Visite des locaux non soumis à l'exercice

1) *Magasins de vente*

Aucun texte n'accorde expressément aux préposés de l'Octroi le droit d'effectuer des visites sans formalités chez les commerçants simples détenteurs d'objets taxés ; le cas où le commerçant serait admis à l'entrepôt ou préparerait des produits taxés étant bien entendu excepté, ainsi qu'il a été dit ci-dessus. Ils sont donc soumis à toutes les règles protectrices du droit commun.

Deux arrêts très anciens (Cassation, Crim. 16 vent. an X et 28 vend. an X et un avis du Conseil d'Etat 29. 12. 8.) décidaient le contraire en ce qui concerne les bouchers. On pourrait actuellement baser ces décisions sur l'article du règlement-type qui prévoit que les quartiers des animaux de boucherie introduits morts pourront être marqués au noir, or s'il y a marque, ce ne peut être que pour

faciliter des contrôles possibles ; mais encore n'est-il pas dit que les visites s'effectueraient sans formalités.

2) *Locaux d'habitation*

Lorsque des particuliers, auxquels doivent être assimilés les simples commerçants, sont soupçonnés de fraude, par exemple de fabrication ou récolte clandestine de produits soumis aux droits, les préposés ne peuvent s'introduire dans les locaux servant exclusivement à l'habitation qu'après avoir observé les formalités prescrites par l'article 237 de la loi du 28 avril 1816 modifié par les articles 14 et 15 de la loi du 6 août 1905.

La visite devra être prescrite par un préposé de grade déterminé. Elle sera autorisée par ordonnance du président du tribunal ou du juge de paix. L'ordre de visite, motivé, devra être visé par un officier de police judiciaire qui accompagnera les préposés ; en outre, un contrôle hiérarchique sera exercé sur le préposé qui aura ordonné la visite ; il devra rendre compte des motifs au Directeur départemental des Contributions Indirectes.

Toutefois, une exception est faite pour le cas où des marchandises transportées en fraude seraient introduites dans une habitation, au moment d'être saisies, pour les soustraire aux employés, ceux-ci pourront, dans ce cas, les suivre sans accomplir les formalités décrites précédemment ; si cependant la suite des marchandises était faite pendant la nuit, les préposés devraient attendre le jour pour s'introduire dans les locaux.

SECTION II

FORMALITÉS A LA CIRCULATION

Lorsqu'au cours des visites qu'ils effectuent soit sur la voie publique ou dans les entrepôts, soit après accomplissement des formalités susvisées, dans les magasins ou locaux d'habitation, les préposés d'Octrois sont en présence d'objets soumis aux droits,

peuvent-ils demander la justification du paiement des droits, les quittances délivrées par l'Octroi ?

La question doit être résolue affirmativement dans quatre cas particuliers :

1) lorsqu'il y a récolte, préparation ou fabrication à domicile, ceci résulte du règlement-type :

« Les préposés reconnaîtront à domicile les quantités récoltées... etc. »

2) lorsqu'il y a admission à l'entrepôt soit commercial, soit industriel.

3) lorsque l'Octroi est à bureau central ; dans ce cas, en effet, la déclaration n'est prescrite « qu'avant le dépôt ou la remise à domicile », ce n'est donc qu'au moment où ces opérations ont lieu que les préposés peuvent s'assurer du paiement des droits. Dans ces trois cas, la représentation des quittances doit être immédiate et tout retard est réputé refus.

4) lorsque les marchandises introduites l'ont été en fraude et que les préposés les ont suivies depuis le point d'entrée sur le territoire.

En dehors de ces situations spéciales, aucun texte n'établit, en matière d'Octroi, des formalités de circulation pour les marchandises assujetties.

Cependant on trouve des arrêts de la Cour de Cassation en sens contraire, l'un du 22 juin 1835 et l'autre du 29 avril 1843, mais le premier de ces arrêts est relatif à l'introduction de viande de boucherie qui, on l'a vu, sont soumises à un régime spécial, l'autre est relatif aux boissons et les formalités à la circulation, prescrites pour la sauvegarde des droits de la Régie, pouvaient être exercées par les préposés d'Octroi. En outre, ces arrêts anciens, sont contredits par de nombreuses décisions du Conseil d'Etat statuant sur les projets de règlements locaux qui lui sont soumis. (Décrets de suspension 22. 7. 81. 10-7. 77. 20. 8. 79 — 23. 8. 82. 24. 11.83 et en outre Cours d'Amiens 30.12 1912 et Lyon 5.5. 81.)

Il semble donc hors de doute que les formalités à la circulation ne sont pas admises en matière d'Octroi.

Maintenant que l'on a envisagé la question du point de vue légal, il convient de voir quelle est la pratique administrative à ce sujet. Ainsi qu'on l'a rapporté dans divers chapitres, notamment à propos de transports de marchandises par la route à travers une ville, des introductions par transports en commun, les Octrois exercent un contrôle à l'intérieur. Ce contrôle n'étant pas fondé en droit, on peut se demander qu'elle en est l'utilité pratique. Si le transporteur arrêté ou questionné par les préposés est en règle, il ne fera généralement aucune difficulté pour le prouver, et il présentera les quittances des droits. Pour éviter qu'une même quittance ne puisse servir de justification à plusieurs introductions effectuées à court intervalle, on a été amené, dans certains cas à porter sur les quittances l'heure de leur délivrance. S'il est en défaut, il l'avouera le plus souvent et, c'est cet aveu qui servira de base à la contravention ; s'il n'avoue pas, les préposés auront néanmoins acquis la certitude de la fraude, et, dans ces conditions, il leur sera souvent possible, lors d'une prochaine introduction de prendre le fraudeur en défaut, à moins qu'il ne s'amende. Dans tous les cas, le résultat de la visite aura été utile. En outre, les vérifications en ville présentent pour le Préposé en chef cet avantage de lui faire savoir si les préposés aux portes accomplissent régulièrement leur service et délivrent les pièces réglementaires.

Le contrôle en ville porte également sur les chantiers de construction, afin de vérifier si les matériaux employés ont acquitté les droits. Ce contrôle est facilité par les informations que donnent à l'Octroi le service chargé de la délivrance des permis de construire.

Il existe encore pour les Octrois d'autres moyens de prévenir les fraudes, ce sont les rapprochements déjà mentionnés avec les registres d'arrivée des chemins de fer, avec les registres des Octrois voisins ; dans la région parisienne, un Octroi de banlieue s'informerait par

exemple des sorties de viande des abattoirs parisiens, effectuées par un boucher.

En outre, les dénonciations anonymes ou non, fournissent des indications parfois utiles.

APPENDICE

Régime spécial de l'Octroi Parisien

L'Octroi de Paris est soumis à un régime spécial qui correspond à sa situation unique, il ne possède pas de règlement, le règlement-type ne lui est pas applicable. Son fonctionnement est régi par des textes divers. Sa plus grande originalité réside dans la répartition des pouvoirs des diverses autorités en ce qui concerne les modifications des règlements ou des tarifs, ces points ne seront pas étudiés ici.

Les principes qui président au fonctionnement de l'Octroi parisien sont les mêmes que ceux dont on a vu l'application précédemment ; ils en diffèrent sur quelques points et ce sont ces particularités que l'on examinera dans ce chapitre.

Auparavant, on fera remarquer, que, à Paris, le fonctionnement de l'Octroi est en général rigoureusement conforme aux prescriptions des lois et décrets, on ne peut guère y relever de ces pratiques extra-légales ou tolérances qui sont courantes en Province. Ceci s'explique par l'importance de cette Administration — proportionnée d'ailleurs au trafic et au produit financier — soit en 1935 plus de 500 millions ; le personnel y est suffisamment nombreux, son recrutement y est mieux assuré et enfin le service y est permanent.

On étudiera plus spécialement :

- 1^o le régime des passe-debout
- 2^o les entrepôts, reconnaissances à la sortie et régimes des matières et combustibles,
- 3^o le régime des matériaux,
- 4^o les crédits des droits.

SECTION PREMIÈRE

PASSE-DEBOUT

Le régime est en principe celui du droit commun, mais son application est stricte, sans tolérances, l'escorte y fonctionne également. Il existe de nombreuses variétés de passe-debout, répondant chacun à une situation particulière :

1^o les passe-debout consignés à destination d'un abattoir, d'un entrepôt réel, d'un port, etc...

2^o les passe-debout escortés.

3^o les passe-debout cautionnés à destination d'abattoirs, d'entrepôts, d'établissements non exercés, etc.

L'étude de tous ces titres ne présenterait aucun intérêt, on examinera seulement la situation faite aux transporteurs routiers dits « service rapide ».

Après admission par l'Administration sur présentation de deux cautions, les transporteurs obtiennent la délivrance de passe-debout qui sont valables le jour de la délivrance et le lendemain jusqu'à minuit, les dimanches ou jour de fête intercalés ne comptant pas.

Ce système paraît répondre à tous les besoins et cependant, des difficultés peuvent surgir. Un transporteur établi à Paris reçoit un chargement en provenance du Nord par exemple, il s'y trouve des colis de messagerie à destination de Dijon, d'Orléans, il faut que, dans le délai fixé ci-dessus, les voitures pour Dijon et Orléans soient parties, or leur chargement peut ne pas être complété à temps, ou bien la voiture qui arrive de Dijon ou d'Orléans peut être retardée et son départ sera reculé d'autant. Lorsqu'un retard est produit par un cas de force majeure, une panne d'un véhicule par exemple, l'Administration admet une prolongation du passe-debout, mais le cas de force majeure doit affecter le véhicule même qui transporte le chargement, or le retard peut avoir une autre raison comme le montre les exemples ci-dessus. Afin de ne pas avoir à payer les droits

en cas de retard, les transporteurs ont recours à deux procédés. Ils ont en général, dans les gares de marchandises, des emplacements loués aux compagnies de chemins de fer, or l'enceinte des chemins de fer jouit à Paris d'une sorte d'exterritorialité par rapport à l'Octroi¹.

Les transporteurs prennent donc, à l'entrée de Paris, un passe debout qui est apuré à l'entrée de la gare, ils ont là tout loisir d'effectuer leur groupage sans aucune préoccupation de délai. Lorsque les marchandises seront réexpédiées, un second passe-debout leur permettra de rentrer dans Paris et d'en sortir définitivement. L'inconvénient de ce procédé est d'être assez onéreux en raison du loyer des emplacements dans les gares.

L'autre procédé, dont l'emploi est exceptionnel, consiste à charger les marchandises couvertes par un passe-debout dont la durée est prête d'expirer, à les conduire à une porte où le passe-debout est apuré et à les rentrer immédiatement dans Paris avec un nouveau passe-debout.

Ces procédés sont évidemment étranges, il faut cependant remarquer qu'ils ne sont qu'exceptionnels, car les transporteurs s'intitulant eux-mêmes « services rapides » font le moins possible stationner les chargements 48 heures dans Paris.

Le moyen véritablement efficace de supprimer ces anomalies paraît-être la création d'une gare routière dans Paris. Elle constituerait du point de vue de l'Octroi un « établissement non exercé », c'est-à-dire pourvu à ses entrées de postes permanents de contrôle la dispensant de toute surveillance à l'intérieur. L'Administration ne s'opposerait pas à cette solution qui ne nécessite que l'application à un nouveau cas de textes déjà existants. Mais cette gare ne pourrait être avantageusement créée et gérée que par un organisme syndical, car son fonctionnement serait assez onéreux, les frais de toute nature

1. Cette expression n'est pas rigoureusement exacte car l'enceinte des chemins de fer reste soumise à la surveillance générale de l'Octroi.

occasionnés par les postes devant être remboursés à l'Octroi, or, les transporteurs ne sont pas organisés. D'autre part, leur industrie sera encore vraisemblablement soumise à de nouvelles règles de coordination et la mise en train d'un projet de cet ordre peut paraître prématurée.

SECTION II

ENTREPOTS

Reconnaissance à la sortie et régime des matières premières et des combustibles

§ I. — Entrepôts

1) *Entrepôts réels*

Il existe à Paris des entrepôts réels :

a) les entrepôts du quai Saint-Bernard et de Bercy qui reçoivent les boissons, (ce qui intéresse exclusivement la Régie des Contributions Indirectes) mais aussi les liquides.

b) le marché aux bestiaux et les abattoirs (la Villette et Vaugirard).

2) *Etablissements non exercés*

On désigne sous le nom d'*établissements non exercés* des établissements qui, appartenant à des particuliers, sont entourés d'une enceinte dont les issues sont pourvues de postes fixes d'Octroi ; l'établissement constitue une sorte d'entrepôt réel, il peut recevoir en franchise toutes les marchandises inscrites au tarif, il n'est pas soumis à l'exercice, les frais de toute nature : personnel matériel, exposés par l'Octroi lui sont remboursés par le redevable. Bénéficient de ce régime, la Halle au cuir, les magasins généraux et la Société du Gaz de Paris.

3) *Reconnaissance à la sortie*

L'entrepôt commercial fictif n'existe pas à Paris sous la forme usitée en Province ; ce régime y est remplacé par la *reconnaissance à la sortie* (alors qu'en Province les deux systèmes peuvent coexister).

On a vu que c'était à la suite des bons résultats obtenus à Paris que l'adoption de la reconnaissance à la sortie a été rendue possible aux autres Octrois en 1912.

Cependant à Paris, et contrairement au droit commun, l'admission au régime comporte le versement par le redevable d'une redevance annuelle de deux cents francs à titre de remboursement des frais de services et chaque délivrance de bulletin de sortie donne lieu à perception d'une taxe d'un franc.

§ II. — Régime des combustibles employés dans l'industrie

Le décret du 12 février 1870 qui, ainsi qu'on l'a vu, accorde l'exonération aux combustibles destinés à certains usages n'est pas applicable à Paris ; le décret du 10 janvier 1873 a établi dans ces mêmes cas, sinon une exonération complète, du moins une taxation réduite, accordée au moyen d'un régime spécial, l'*abonnement* ; cependant des difficultés se sont élevées sur l'interprétation de ce texte. Alors que le décret de 1870 prévoyait dans son article 8 l'exonération pour les quantités de combustibles employées :

1° à la préparation de produits qui ne sont frappés d'aucun droit.

2° à la préparation de produits frappés de droits sous réserve du paiement des droits pour ceux de ces objets livrés à la consommation locale, le décret de 1873 prescrivait simplement la dispense... « pour les combustibles employés par les industriels dans leurs usines à l'usage de leur industrie ». L'Administration suivant les avis du Préfet et du Conseil Municipal avait interprété ces termes assez vagues en s'appuyant sur l'article 23 du même décret relatif aux *matières premières*, cet article n'accordait l'exonération qu'aux industriels qui exportaient les 2/5 de leurs produits, donc aux industriels qui fabriquaient des objets soumis aux droits, en conséquence l'exonération pour les combustibles n'était pas accordée aux fabricants d'objets non assujettis aux droits. Le Conseil d'État

a mis fin à ces errements par trois arrêts successifs, les deux premiers du 12 mai 1905, le troisième du 4 août 1905. Le sens du mot « industrie » est donc le même, soit dans le décret de 1870, soit dans le décret de 1873. C'est maintenant le droit commun en matière d'admission à l'entrepôt qui est applicable à Paris, il a été étudié précédemment.

L'abonnement industriel à Paris, comme la reconnaissance à la sortie n'est pas concédé gratuitement, une somme de deux cents francs, est perçue annuellement à titre de remboursement des frais, il est subordonné à la présentation d'une caution.

La redevance de l'abonnement est calculée sur la quantité *maxima* que l'industriel peut introduire, un droit minime étant perçu à l'unité de mesure. En fin d'année est effectué un règlement général de compte, si les quantités introduites, qui sont enregistrées, dépassent le montant de l'abonnement, il y a versement par le redevable des droits sur le surplus, si au contraire ces quantités sont inférieures, il y aura réduction proportionnelle mais qui ne pourra être supérieure au quart du montant de l'abonnement.

L'abonnement industriel parisien pour les combustibles ne présente donc pas le caractère forfaitaire, ce n'est qu'une réduction de tarif assortie de crédit.

Les quantités utilisées à des usages taxés (ce qui correspond à l'abonnement industriel de Province) sont déclarées par le redevable périodiquement et taxées à plein tarif.

§ III. — Régime des matières premières employées dans l'industrie

Les matières premières utilisées dans l'industrie sont exonérées au moyen de l'entrepôt dans les conditions ordinaires. On a vu plus haut quel est le sens à accorder au mot industrie. La seule dérogation au droit commun est la perception annuelle de 200 francs prévue à titre de remboursement de frais.

Les régimes qui viennent d'être décrits ne sont pas applicables aux compagnies de chemins de fer ; elles peuvent cependant obtenir l'exonération en vertu de l'article 148 de la loi du 28-4-1816.

SECTION III

RÉGIME DES MATÉRIAUX

En ce qui concerne les matériaux qui ne sont soumis aux droits d'Octroi qu'en cas d'emploi à la construction immobilière, l'Octroi de Paris possède un régime particulier :

1) le tarif comporte une énumération détaillée des matériaux qui, étant donné leur forme, sont ordinairement employés à la construction ; ces matériaux paient les droits à l'introduction, à moins qu'ils ne soient admis à l'entrepôt pour permettre la justification de l'emploi mobilier. Ceci est conforme à la pratique générale des Octrois.

2) les fers et autres métaux dont la forme ne révèle pas la destination donnent lieu, le cas échéant, à *perception à pied d'œuvre*.

On désigne par cette expression la perception effectuée au moment de l'utilisation. S'il s'agit de travaux de construction, l'entrepreneur avisera l'Octroi en fournissant un devis approximatif avant le début des travaux, à la fin des travaux un état des utilisations sera adressé à l'Octroi et les droits seront payés.

S'il s'agit de travaux d'entretien (plomberie, etc.) l'entrepreneur sera muni d'un carnet spécial où il inscrira les fournitures de matériaux taxés, les droits seront payés mensuellement.

Des vérifications seront effectuées sur place, ce contrôle est facilité par le fait que, au moins pour les travaux de construction, l'entrepreneur doit se munir à la Préfecture d'une autorisation, l'Octroi est ainsi tenu au courant de l'ouverture des chantiers.

SECTION IV

CRÉDIT DES DROITS

Les règlements parisiens prévoient de nombreux cas, dans lesquels des crédits peuvent être accordés aux redevables pour les droits dûs. On en fera ici une simple énumération.

Crédit de 12 heures pour les Compagnies de chemins de fer ou les entrepreneurs de transport d'approvisionnements à destination des Halles pour les marchandises qu'ils livrent.

Crédit de 24 heures pour les meneurs de viande aux abattoirs.

Crédit de semaine :

- 1) pour les marchands bouchers ;
- 2) pour tous commerçants ;
- 3) pour les mandataires des Halles ;
- 4) pour les fabricants.

Crédit mensuel pour diverses administrations.

Crédit de six mois pour les introductions par les ports.

D'autres crédits encore sont ou peuvent être accordés pour les perceptions à pied d'œuvre, sans compter celles qui résultent du fonctionnement de l'entrepôt et de l'abonnement.

Tous ces crédits sont garantis soit par des cautions, soit par des consignations, soit par des billets à ordre garantis par des avals.

On voit donc que l'Octroi de Paris dispose de toute une gamme de crédits pour les redevables ; les autres Octrois ne disposent que des entrepôts commerciaux ou industriels, les abonnements ne conférant aucun crédit puisqu'ils sont payables par avance.

RÉFORME DE L'OCTROI

De l'étude qui a été faite sur la pratique administrative actuelle en matière d'Octroi, on peut retenir trois tendances principales :

- 1) tolérance très grande en matière de passe-debout ;
- 2) tendance à l'abandon des perceptions sur les particuliers.
- 3) développement des abonnements individuels.

Cette évolution s'est faite non seulement dans le silence de la loi, mais même, en partie contre elle et, ni la Jurisprudence, ni l'Administration Supérieure, toutes deux chargées de veiller au respect des textes, n'ont pu la diriger ou la modérer, c'est que cette évolution répondait à des nécessités absolues de la vie économique et du fonctionnement rationnel des Octrois. Il faut d'ailleurs reconnaître que l'Administration contribue à l'adaptation mais de la seule façon — négative en quelque sorte — qui lui soit possible : par l'abstention, en n'intervenant plus pour assurer la stricte observation des prescriptions périmées ; seul le Législateur pourrait agir autrement.

On étudiera séparément chacune des tendances énumérées ci-dessus et les modifications légales qui pourraient les consolider et les développer.

On ne reviendra plus ici sur les améliorations ou simplifications de détails qui ont été examinées au cours de l'exposé du fonctionnement des Octrois.

I. Régime des passe-debout

Si l'on résume ce qui a été exposé dans le chapitre correspondant, on constate les faits suivants, lorsque les marchandises ne font que traverser le territoire :

- 1) suppression totale des formalités en matière de chemins de fer, confirmée par la jurisprudence ;
- 2) suppression des formalités pour le chargement des bateaux ;

3) suppression des formalités en matière de transports rapides routiers de nuit (Paris excepté).

4) formalités réduites ou supprimées dans de nombreux autres cas, et également suppression de la consignation et du cautionnement.

Le règlement-type actuel prévoit un cas dans lequel ces pratiques sont régulières, c'est celui des *Octrois à bureau central*. Rappelons que, alors que dans les Octrois à bureaux périphériques, la déclaration et le paiement sont prévus avant l'introduction dans les Octrois à bureau central, ces formalités ne sont exigées qu'*avant le dépôt ou la remise à domicile* ; si donc les marchandises ne font que traverser la ville, aucune formalité n'est prévue.

Dans le régime actuel, les petites villes seules adoptent le système à bureau central, car la modicité du produit de leurs Octrois ne permettrait pas d'établir plusieurs bureaux ; en outre, la faible étendue de la ville n'impose pas aux introducteurs de marchandises un bien long parcours pour se rendre au bureau, quelle que soit leur destination.

Rien n'empêcherait d'appliquer le règlement à « bureau central » dans une ville plus étendue en maintenant, non pas un seul bureau, mais quelques bureaux aux principaux points d'introduction. Sans doute, théoriquement, la sécurité des perceptions s'en trouverait diminuée, la surveillance à l'entrée étant supprimée ; pratiquement, il serait la consécration du système actuellement en usage dans un grand nombre d'Octrois. Il faut d'ailleurs remarquer que, même de ce point de vue : la répression de la fraude, la modification proposée présente un avantage : la possibilité d'effectuer légalement des visites dans l'intérieur du lieu sujet au moment du déchargement des voitures ; ainsi qu'on l'a vu, ce contrôle n'est actuellement autorisé par aucun texte dans les Octrois à bureaux périphériques.

En résumé, les avantages résultant de cette réforme seraient pour l'Administration :

1) possibilité de regrouper les bureaux en supprimant ceux à faible rendement ce qui entraîne une importante diminution des frais de perception ;

2) suppression *totale* des passe-debout ;

3) possibilité d'effectuer légalement les visites dans l'intérieur du lieu sujet ;

4) régularisation de la pratique adoptée, avec l'approbation de la jurisprudence, en matière de chemins de fer.

En ce qui concerne les redevables, les avantages seraient les suivants :

1) uniformité des pratiques en matière de passe-debout ; le redevable ne serait plus exposé, après avoir rencontré plusieurs Octrois tolérants, à en rencontrer un dernier qui, fidèle au règlement relèverait la contravention résultant de l'introduction sans passe-debout, en un mot, suppression de l'arbitraire ;

2) suppression généralisée des formalités en cas de traversée sans arrêt.

On peut objecter à cela que la suppression des bureaux à certaines entrées du territoire impose un trajet supplémentaire au redevable qui a une déclaration à effectuer, mais, on verra plus loin qu'on propose l'abandon des perceptions sur les particuliers non professionnels. Lorsqu'il s'agit de commerçants, les transports se font en général par automobiles, or, un trajet de quelques centaines de mètres dans certains cas n'imposera pas une gêne très considérable, il sera volontiers accepté s'il est la condition de simplifications importantes par ailleurs. On comprend d'ailleurs très bien les scrupules des rédacteurs de l'Ordonnance de 1814 lorsque les voitures étaient à traction hippomobile. Si, actuellement, elle est encore couramment utilisée par les maraîchers qui alimentent les marchés, on remarquera que rien n'empêche d'établir un poste provisoire de perception les jours de marché, cela, au seul cas où le bureau central ne serait pas proche du marché.

Cependant, l'adoption du régime à bureau central comporte quelques inconvénients, il ne permet plus d'utiliser le régime de la reconnaissance à la sortie et diminue les garanties de l'Octroi en matière d'entrepôt. Par contre, il faut observer que la suppression du passe-debout, dans ce régime, n'est de droit que lorsque les marchandises traversent seulement la commune ; le passe-debout reste prévu pour les séjours de moins de 24 heures, leur délivrance est donc possible pour les introductions sur les marchés (passe-debout à la vente).

Quoiqu'il en soit, pour conserver les avantages des deux régimes, quelques Octrois de la région sud de Paris, ont obtenu l'introduction dans leur règlement d'une clause ainsi rédigée : « Tout porteur ou conducteur d'objets assujettis aux droits d'Octroi sera tenu avant de les introduire, *de les déposer ou remiser à domicile, de les conduire directement au bureau* pour en faire la déclaration, y produire les congés... etc. ». On a souligné les parties qui dérogent au règlement des Octrois à bureaux périphériques.

Abandon des perceptions sur les particuliers

On a vu :

- 1) que les introductions dans les gares n'étaient pas rigoureusement surveillées ;
- 2) qu'il en était de même des introductions par transports en commun ;
- 3) et des introductions par voitures de tourisme ;
- 4) que les perceptions sur les redevables, fabricant ou récoltant dans le périmètre, et pour leur usage personnel, de petites quantités d'objets soumis aux droits n'étaient pas poursuivies.

Ce sont surtout ces perceptions qui, bien plus que celles effectuées sur les professionnels, indisposent l'opinion publique contre les Octrois, elles ne sont d'ailleurs pas rémunératrices.

Le problème paraît difficile à résoudre, car on peut craindre que l'abandon total, prescrit par le règlement, des petites perceptions, n'ouvre la voie à toutes les fraudes.

Ce sera la pratique elle-même qui fournira les éléments d'une solution. On a vu, en matière d'introduction par transports en commun que seuls les professionnels, c'est-à-dire les commerçants ou les industriels étaient munis d'un carnet de déclaration. *Il serait donc possible de restreindre les perceptions à ces seules catégories de redevables.* On peut objecter qu'en ce cas, les habitants du lieu sujet iront s'approvisionner en dehors du territoire en objets n'ayant pas supporté la taxe. L'observation des prix prouve que, en général, les prix de vente au détail sont moins élevés dans les centres soumis à l'Octroi que dans les petites localités, affranchies des taxes, mais dont les commerçants ont une clientèle moins importante.

Quelle que soit l'opinion que l'on ait sur les possibilités théoriques de fraude par ce moyen, on doit constater que nombre d'Octrois, et principalement autour de Paris, ne font actuellement que peu de choses pour la réprimer. On ne peut d'ailleurs que les féliciter d'abandonner ces perceptions qui occasionnent des pertes de temps aux redevables et aux employés pour ne produire que de faibles recettes.

On peut encore craindre que les commerçants et industriels ne profitent de cette exonération pour s'approvisionner à meilleur compte mais, s'ils le font par colis à main, les frais de cette fraude dépasseront le bénéfice, s'ils s'approvisionnent par voiture de tourisme, ils ne seront pas contrôlés, mais c'est ce qui se produit déjà actuellement et s'ils utilisent des voitures de commerce, l'attention des préposés sera attirée ; d'ailleurs une simple surveillance permet assez facilement de déceler ces fraudes (renvoi à la section Introduction par transport en commun).

Signalons qu'une proposition présentée au Conseil Municipal de Paris en 1935 par M. Lemarchand utilise également cette dis-

inction entre professionnels et non professionnels, on prévoit la suppression de l'Octroi de Paris et la création de taxes modelées, en ce qui concerne les marchandises entrées dans Paris, sur les taxes actuelles de l'Octroi et dont seraient seuls redevables les *commerçants* d'après leurs déclarations contrôlées, ainsi que toutes personnes ou entreprises introduisant dans Paris, *pour l'exercice d'une profession*, des marchandises taxables.

Si la distinction entre commerçants et non commerçants paraît arbitraire et si on estime qu'elle réduit par trop l'assiette des taxes, on peut admettre un autre système qui permet d'atteindre les livraisons faites en gros à des particuliers et c'est d'ailleurs la pratique qui en fournit encore l'exemple ; il consisterait à fixer dans un tableau annexé au règlement-type, les quantités minima donnant lieu à perception ; au-dessous de ces quantités, l'introduction serait exemptée de toute formalité.

L'Octroi de Paris a établi officieusement, et à l'usage de ses employés un tel tableau (Manuel pratique à l'usage des employés de l'Octroi de Paris), on y voit par exemple que ceux-ci peuvent admettre l'introduction par les particuliers, aux portes ou dans les gares de voyageurs, de 1/2 kilogramme de viandes, charcuterie, poisson, etc., 1 kilogramme d'œufs. Ces tolérances ne peuvent guère être utilisées par les commerçants car les frais de déplacement de l'introducteur dépasseraient le taux des taxes.

Remarquons que des tolérances officielles — en sens inverse pourrait-on dire — existent déjà au profit des Octrois, puisque les reconnaissances à la sortie ne sont effectuées que pour les quantités représentant au minimum 1 franc, ou 2 francs de droits suivant la catégorie de l'Octroi. L'instauration d'un « abattement à la base » ne constituerait donc pas absolument une nouveauté dans la législation des Octrois.

Développement des abonnements

On a vu le développement que prend actuellement le régime des abonnements, et on a constaté qu'il réalise une importante simplification, tant pour les redevables que pour l'Administration.

En ce qui concerne les abonnements industriels ou corporatifs, les textes existent, il serait utile cependant, en ce qui concerne les premiers, de préciser les éléments qui doivent entrer en ligne de compte pour la détermination de la redevance, afin de rétablir l'uniformité entre les pratiques des différents Octrois.

En ce qui concerne les abonnements individuels commerciaux, l'orientation de la jurisprudence seule s'oppose à leur développement, puisque l'unique texte invoqué ne les concerne pas¹.

On a fait valoir que l'Octroi étant un impôt indirect, le percevoir par rôle serait contraire à sa nature ; ce reproche ne peut s'adresser qu'aux Octrois perçus par abonnements et non aux abonnements individuels. La substitution de la perception à forfait à la perception à l'effectif ne change en rien le caractère de l'impôt. On peut d'ailleurs prévoir une modalité de l'abonnement commercial — applicable également à l'abonnement corporatif ou à l'abonnement industriel — dans lequel la redevance ne serait fixée que provisoirement, avec règlement de compte définitif annuel sur déclaration du redevable. Ceci ne serait pas non plus une innovation, puisque le régime parisien des abonnements industriels en matières de combustibles comporte cette modalité, il conviendrait seulement de remplacer les déclarations à l'entrée, qui subsistent à Paris, par la déclaration globale et annuelle du redevable, contrôlée par l'examen de sa comptabilité ; il serait d'ailleurs nécessaire d'élargir sur ce point les pouvoirs des préposés. On a vu qu'en pratique cette déclaration contrôlée, mais portant sur l'année précédente, était la base de l'abonnement industriel de l'année suivante. On ne voit pas ce qui empêcherait l'utilisation

1. Renvoi à la section correspondante.

de ces chiffres pour l'année en cours. La déclaration contrôlée est devenue courante pour la perception d'un grand nombre d'impôts.

La fraude à laquelle peut donner lieu l'abonnement est la suivante : un fournisseur introduit des marchandises destinées à divers commerçants de la localité, dont un ou quelques uns seulement sont abonnés, il ne souscrit aucune déclaration à l'entrée, ni ne paie les droits en se bornant à indiquer que tout son chargement est destiné à l'abonné, ou aux abonnés. Cette fraude n'est pratiquement possible que si les livraisons aux détaillants se font par la route, car, si elles se faisaient par chemins de fer, il faudrait ensuite que le destinataire distribue, par ses propres moyens, les marchandises qui ne lui sont qu'apparemment destinées ; d'ailleurs le contrôle des registres de chemins de fer ferait bien vite ressortir l'anomalie des livraisons à un unique commerçant et, si la redevance est fixée à la fin de l'année, d'après les introductions totales, cette simple vérification permettrait de récupérer sur le destinataire apparent l'ensemble des droits dûs. En outre, si l'Octroi est à bureau central, ainsi qu'on le préconise, les vérifications effectuées en ville, *au moment des déchargements* permettront de déceler les fraudes.

L'abonnement commercial individuel demande des conditions particulières pour être conclu ; il ne doit être admis qu'avec des commerçants présentant des garanties suffisantes en ce qui concerne la tenue de leur comptabilité.

La réforme consisterait dans la possibilité de les accorder légalement en adaptant leurs modalités à chaque cas particulier, plutôt que dans la généralisation hâtive de leur application. C'est d'ailleurs le sens d'un des vœux qu'avait formulé M. Bellamy, maire de Nantes, dans un rapport sur les Octrois présenté au Congrès des Maires de France de 1922.

Régionalisation des Octrois

Le développement des centres urbains dépasse bien souvent les limites communales, ceci est un fait reconnu ; c'est en partant de cette observation que l'on a préconisé la *régionalisation des Octrois*.

Les avantages de cette mesure sont considérables ;

1° pour l'Octroi :

1) réduction du nombre des bureaux par la suppression de tous les bureaux qui ne sont pas aux limites du nouveau périmètre ; diminution des frais de perception de ce fait.

2° pour les redevables :

1) diminution du nombre des arrêts et, par suite, des pertes de temps, ceci dans le système actuel qui comporte la délivrance de passe-debout, mais non dans le système proposé.

2) création de zones étendues dans l'intérieur desquelles la circulation des marchandises est libre.

3) suppression des erreurs provenant de l'incertitude des limites territoriales entre agglomérations urbaines voisines.

4) et ceci est particulier à la région parisienne, unification des tarifs ; quoique ne constituant en fait qu'une même agglomération, elle comprend des communes, assujetties à l'Octroi, de populations très variables — de 3.000 à 80.000 habitants — or le taux des taxes est fonction de la population.

C'est surtout pour la banlieue de Paris que la régionalisation présenterait un grand intérêt, il y a, dans le seul département de la Seine, 54 Octrois sur quelques dizaines de kilomètres. On imagine facilement ce que donnerait une application stricte des règlements actuels dans ces conditions ! On avait proposé la *départementalisation de l'Octroi* (Conseil Général de la Seine 1924, Rapport de la 6^e commission). Ce projet n'a pu se réaliser devant l'opposition des quelques communes de la Seine qui n'avaient pas d'Octroi — et qui depuis en ont d'ailleurs créés pour la plupart.

Le projet a été repris sur une base plus modeste par M. Sellier, il a abouti à un décret-loi du 30 octobre 1935. Les communes d'une même agglomération peuvent se grouper en syndicat en vue de réunir leurs territoires en un seul périmètre pour la perception des droits d'Octroi ; c'est le chiffre total des populations ainsi groupées qui déterminera la catégorie de l'Octroi, donc son tarif. Le décret constitutif du syndicat posera les conditions de fonctionnement mais, en ce qui concerne l'établissement ou la modification du règlement, le syndicat est assimilé à un Conseil Municipal.

Un projet a été mis sur pied pour la réunion des Octrois de Suresnes et de Puteaux (Seine).

On mentionnera encore quelques réformes qui paraissent souhaitables, elles sont d'ordre plus techniques et formulées par les préposés d'Octroi, mais elles n'en présentent pas moins un intérêt général :

1) diminution du nombre des articles du tarif — qui a déjà été obtenu, à titre d'essai, par l'Octroi de Montrouge (Seine) — et suppression des nombreuses observations marginales qui rendent singulièrement malaisée la lecture des tarifs.

La première de ces réformes permet un gain de temps — d'où une économie — dans les écritures internes et, en outre, elle réalise ainsi que la seconde, une simplification pour le redevable.

2) augmentation de l'indépendance de l'Octroi vis-à-vis des municipalités en ce qui concerne le fonctionnement et la perception des droits ; s'il est normal que les règles qui y président soient posées par le Conseil Municipal, sous le contrôle de l'Autorité Supérieure, il est souvent regrettable que leur application soit contrôlée par la Municipalité.

On envisagera, pour terminer les conséquences des réformes proposées sur les diverses catégories de redevables.

Particuliers

Suppression totale des formalités et des perceptions d'Octroi, sauf peut-être en ce qui concerne les introductions par grosses quantités ; celles-ci sont d'ailleurs effectuées le plus souvent par le commerçant vendeur, ou, à domicile, par la Compagnie de chemins de fer, donc dans tous les cas, suppression de tout contact entre l'Octroi et les particuliers.

Commerçants et industriels

1) *Transport par route* : affranchissement de toutes formalités s'il n'y a pas séjour dans un territoire assujetti.

2) *Approvisionnement* : introduction, entrepôt commercial ou industriel, reconnaissance à la sortie sans changement, mais, le plus souvent, suppression de toutes formalités par la conclusion d'un abonnement.

3) *Livraison ou vente* :

a) dans le lieu siège du commerce : formalités sans changement mais, le plus souvent, suppression des formalités par la conclusion d'un abonnement.

b) en dehors du siège du commerce : accomplissement des formalités suivant le régime actuel.

Chemins de fer : la pratique actuelle, sanctionnée par la jurisprudence, est confirmée par le règlement.

VU : *Le Doyen*,
EDGARD ALLIX.

VU : *Le Président de la Thèse*,
J. LAFERRIERE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur,
SÉBASTIEN CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

I. Anonyme, publications officielles.

Abolition des Octrois communaux en Belgique.

Documents et discussions parlementaires, Bruxelles 1867.

Administration de l'Octroi de Paris.

Rapport à M. le Préfet de la Seine, Paris 1904.

Budgets.

Annuaire statistique de la France 1934.

Bulletin des Contributions indirectes.

Consultation pour les Usiniers et les Industriels entrepositaires, Paris 1867.

II. Ouvrages.

Revue de l'Octroi, Poitiers 1928-1935.

D'AVENEL (G.). *Les Octrois en France et à l'étranger*, Paris 1881.

BACOT (D.). *Les Octrois*. Réponse au questionnaire adressé le 22 décembre 1869 par M. le Ministre des Finances aux Conseils Municipaux, Paris 1870.

BEAUCHET (L.). *Rapport présenté au Congrès des Maires*, 1907.

BELLAMY. *Rapport présenté au Congrès des Maires*, 1922.

BERTHELEMY (H.). *Les moyens de remplacer les impôts d'Octroi*, Lyon 1894.
La suppression des Octrois et l'expérience de Lyon. Revue politique et parlementaire, 1895. T. 4 p. 275 et 443.

BERTILLON (J.). *Une taxe de remplacement de l'Octroi. Revue politique et parlementaire* 1898. T. 16 p. 93.

BERTRAND (G.). *Des taxes communales de l'Octroi*, Paris 1896.

BONNAL (E.). *Traité des Octrois*, Paris 1873.

Chambre syndicale des commissionnaires importateurs et exportateurs, 1898.

- DES CILLEULS. *Les Octrois et leur remplacement*, Paris 1894.
- Caractères et différences des anciens et nouveaux Octrois*, Paris 1895.
- CONTENOT G. et DE PRESSAC. *Note sur l'état actuel de la réforme générale de l'Octroi*. Conseil Municipal de Paris 1930.
- DALLOZ. *Répertoire pratique de législation, de doctrine et de jurisprudence*. Recueil hebdomadaire de jurisprudence.
- DUFOIS (G.). *Nouveau Manuel des Octrois et des Taxes municipales*, Paris 1934.
- FAURE. *Histoire de l'Octroi de Limoges*, Paris 1902.
- FÉLIX (M.). *La Réforme Générale des Finances locales*, Paris 1932 et 1933.
- FERRAND-CAMBUZAT. *Nouveau Code de la Brasserie, les Brasseurs, la Régie et l'Octroi*, Paris 1900.
- FEUGÈRE (E.). *L'Octroi de Paris*, Paris 1904.
- Les Entrepôts à domicile et les Entrepôts réels à Paris*, Paris 1905.
- GALTIER (F.). *La suppression de l'Octroi*, Paris 1901.
- GUILLET (J.). *Abolition des Octrois*, Paris 1865.
- GUILLOT (P.). *La suppression des Octrois*. *Revue politique et parlementaire*, 1899 T. 19. p. 543.
- GUYOT (Y.). *La suppression des Octrois. Rapport à la Chambre des Députés*, Paris 1889.
- DE LA HOUGE (J.). *La question des Octrois*, Paris 1899.
- HOUCCADE. *Manuel Encyclopédique des Contributions Indirectes et Octroi*, Poitiers 1930.
- LESCURE (J.). *La suppression des Octrois*, Paris 1922.
- LEMARCHAND (G.). *Proposition tendant à la suppression de l'Octroi de Paris*. Conseil Municipal de Paris.
- LÉPINE (J.). *Au sujet de la suppression de l'Octroi*, *Revue Municipale*, Décembre 1927. p. 891.
- LIONS (P.). *Modèle de règlement d'Octroi*, Avignon 1923.
- MAGUERO. *Suppression et remplacement partiel de l'Octroi de Paris*, Paris 1882.
- MICHAUX (P.). *De l'Entrepôt en matière d'Octroi*, Paris 1912.
- MONTHEUIL (A.). *Faut-il supprimer l'Octroi ? Simple enquête*, Paris 1907.
- MOULLART (A.). *Enquête publique sur les Octrois*, Paris 1870.

- NAUDIN (G.). *La question des Octrois. Les différents systèmes de remplacement de l'Octroi et le remplacement de l'Octroi de Paris*, Paris 1930.
- NORMAND (G.). *La Mort des Octrois*, Paris 1920.
- PAPILLON. *Etude documentée sur la suppression des Octrois et les taxes de remplacement*, Paris 1896.
- PEY (J.-B.). *La suppression des Octrois*, Lyon 1894.
- RAIGA (E.) et FÉLIX (M.). *Le régime administratif et financier du département de la Seine et de la Ville de Paris*, Paris 1936.
- RAYMOND-LAURENT. Paris. *La vie municipale*, Paris 1931.
- SELLIER (H.). *Intervention au Conseil Municipal de Paris*, 1927.
- Syndicat central des Travaillleurs Municipaux et Départementaux. Nouveau Manuel pratique à l'usage des Employés d'Octroi de Paris*, Paris 1934.
- TARDIT (M.) et RIPERT (A.). *Traité des Octrois Municipaux*, Paris 1904.
- TRAMUSSET. *La Réforme de l'Octroi et l'Impôt sur les boissons*, Paris 1892.
- TRESCAZES (A.). *Dictionnaire général des Contributions Indirectes des Octrois et des Manufactures de l'Etat*, Paris 1899.
- TURQUEY. *Les Octrois Municipaux. Fondement économique. Organisation administrative et financière, Jurisprudence*, Paris 1899.
- TURQUIN. *Manuel des Octrois*, Paris 1886.
- VEBER (A.). *La suppression des Octrois*, Paris 1899.
- VIGIER (P.) et CAULE (G.). *Recueil de Jurisprudence des Octrois*, Poitiers 1910.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
Plan	6
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE	9
<i>Section Première : Publicité des Octrois</i>	9
<i>Section II : Déclaration</i>	11
<i>Section III : Visites, Vérifications</i>	14
<i>Section IV : Immunité du transporteur</i>	16

PREMIÈRE PARTIE

Les marchandises en cours de circulation	19
CHAPITRE PREMIER : <i>Circulation par voie de terre</i>	21
<i>Section Première : Principe</i>	21
§ I. Passe-debout	21
§ II. Passe-debout intercommunal.....	23
<i>Section II : Application</i>	23
§ I. Cas général.....	23
§ II. Transporteurs	25
§ III. Grands Magasins	27
§ IV. Expositions, foires et marchés	29
§ V. Transports en commun	31
<i>Section III : Transit</i>	31
CHAPITRE II : <i>Circulation par voie de fer</i>	33
CHAPITRE III : <i>Navigation</i>	35

DEUXIÈME PARTIE

Arrivée au lieu de destination. — Exonération des droits	37
CHAPITRE PREMIER : Exonération momentanée ou éventuelle.....	38
<i>Section Première : Entrepôt commercial</i>	<i>38</i>
§ I. Entrepôt réel	39
§ II. Entrepôt fictif	40
<i>Section II : Reconnaissance à la sortie</i>	<i>49</i>
CHAPITRE II : Exonération définitive des droits	52
<i>Section Première : Historique</i>	<i>52</i>
<i>Section II : Entrepôt industriel</i>	<i>58</i>
§ I. Condition d'admission.....	58
§ II. Fonctionnement	63
<i>Section III : Exonération</i>	<i>65</i>
§ I. Exonérations prévues par des textes	65
§ II. Exonérations sans textes	69
<i>Section IV : Précompte</i>	<i>73</i>

TROISIÈME PARTIE

Perception définitive des droits	77
CHAPITRE PREMIER : Perception des droits à l'effectif	78
<i>Section Première : Introduction par voie de terre</i>	<i>78</i>
§ I. Cas général.....	78
§ II. Introduction de nuit.....	81
§ III. Transports en commun	83
§ IV. Perception par tickets	85
<i>Section II : Introduction par voie de fer.....</i>	<i>86</i>
§ I. Introduction par les voyageurs	86
§ II. Livraison en gare	87
§ III. Livraison à domicile	89
§ IV. Colis postaux	91

<i>Section III : Navigation.....</i>	91
<i>Section IV : Régime spécial de certains matériaux</i>	92
§ I. Situation actuelle.....	92
§ II. Réforme proposée	96
§ III. Façonnage à l'extérieur.....	98
<i>Section V : Fabrication à l'intérieur du lieu sujet.....</i>	98
§ I. Généralités	98
§ II. Cas particuliers.....	99
§ III. Productions domestiques	100
CHAPITRE II : Perception des droits à for/jail.....	102
<i>Section Première : Abonnements corporatifs</i>	103
§ I. Conclusion de l'abonnement.....	104
§ II. Fonctionnement	105
<i>Section II : Abonnements industriels.....</i>	107
§ I. Admission	107
§ II. Fonctionnement	110
<i>Section III : Abonnements individuels autres que les abon- nements industriels</i>	111
§ I. Abonnements commerciaux	111
§ II. Abonnements de chasseurs	116
CHAPITRE III : Contrôle à l'intérieur du lieu sujet	118
<i>Section Première : Visites</i>	118
§ I. Visite des locaux soumis à l'exercice	118
§ II. Visites des locaux non soumis à l'exercice	119
<i>Section II : Formalités à la circulation.....</i>	120
APPENDICE : Régime particulier de l'Octroi de Paris	124
<i>Section Première : Passe-debout</i>	125
<i>Section II : Entrepôts.....</i>	127
§ I. Entrepôts	127
§ II. Régime des combustibles.....	128
§ III. Régime des matières premières	129

<i>Section III : Régime des matériaux.....</i>	130
<i>Section IV : Crédit des droits</i>	131
CONCLUSION.....	132
BIBLIOGRAPHIE.....	143

BOURGES — IMP. A. TARDY

